

N° 50

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 octobre 1993.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts,

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fust, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade

Voir les numéros :

Sénat : 38 et 45 (1993-1994).

Finances locales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
PREMIERE PARTIE	
EXPOSE GENERAL	
I - LE CONTEXTE DE LA REFORME : LE CONSTAT D'UN BLOCAGE QUASI-GENERALISE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES	9
A. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT, ENTRE MAINTIEN DES DROITS ACQUIS ET REDISTRIBUTION	10
1. La gestation de la dotation globale de fonctionnement	10
<i>a) Des octrois à la DGF</i>	10
<i>b) Les données initiales de la dotation globale de fonctionnement : la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979</i>	14
2. Une mécanique complexe au service d'un nombre croissant de logiques hétérogènes	15
<i>a) Une volonté de simplification et de retour aux principes originels de la DGF...</i>	15
<i>b)... qui engendre, huit ans plus tard, un chef-d'oeuvre baroque</i>	17
B. UNE DOTATION BLOQUEE	23
1. Les origines de la paralysie	24
<i>a) Le poids décisif du financement de l'intercommunalité</i>	24
<i>b) Le rôle des concours particuliers</i>	26
<i>c) Un contexte de raréfaction de la ressource</i>	29

2. Une paralysie entretenue par la garantie de progression	30
a) <i>La perversion des mécanismes de la garantie de progression minimale</i>	30
b) <i>L'anéantissement de l'objectif de redistribution</i>	35

II - LE PROJET DE LOI : UNE REFORME INDISPENSABLE INSCRITE DANS UN CADRE PROVISOIRE

36

A. UNE REFORME INDISPENSABLE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

36

1. Retrouver des marges de manoeuvre

36

a) *Le constat dressé par le gouvernement*

36

b) *Les lignes forces du projet du gouvernement*

38

2. Donner un contenu à l'objectif de cohésion sociale poursuivi par le gouvernement

44

a) *Promouvoir l'intercommunalité de projet*

44

b) *Mettre un terme aux effets de seuil de la dotation sociale urbaine*

46

c) *Etendre la solidarité à toutes les communes du monde rural*

47

d) *Donner un "coup de pouce" ponctuel à la péréquation interdépartementale*

50

B. UNE REFORME PROVISOIRE

51

1. Une réforme paradoxale qui appelle une réflexion à plus long terme

52

2. Une réforme perfectible dans l'immédiat

55

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES 57

TITRE PREMIER

DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES ET DE CERTAINS DE LEURS GROUPEMENTS 57

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales 57

Article premier - Composition de la dotation globale de fonctionnement 57

Article 2 - Suppression de la référence à la dotation de base de la dotation globale de fonctionnement dans une division du code des communes 60

Article 3 - Modalités d'évaluation de la population des communes bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement 60

Article 4 - Suppression de la référence à la dotation de péréquation de la dotation globale de fonctionnement dans une division du code des communes 62

Article 5 - Assiette de la taxe d'habitation prise en compte pour le calcul de l'effort fiscal 64

Article 6 - La dotation forfaitaire 66

Article 7 - Suppression des références à la dotation de compensation et aux concours particuliers dans les sections du code des communes et création d'une sous-section intitulée dotation d'aménagement 73

Article 8 - La dotation d'aménagement 74

Article 9 - La dotation des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre 78

Article 10 - Répartition de la dotation de péréquation d'un groupement de communes dissous 91

Article 11 - La dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale 92

Article 12 - Modification de la numérotation de la sous-section intitulée "Dispositions communes aux diverses sortes d'attribution" .. 103

Article 13 - Les dotations "Permanents syndicaux" et "Frais de fonctionnement du Comité des finances locales" 103

Article 14 - Modalités de versement de la dotation globale de fonctionnement 105

Article 15 - Suppression de la garantie minimale de progression 106

Article 16 - Nouvelle insertion de la sous-section intitulée "Comité des finances locales" 107

<i>Article 17 - Répartition de la dotation globale de fonctionnement par le comité des finances locales</i>	107
<i>Article 18 - Suppression d'une sous-section</i>	108

CHAPITRE II

Dispositions particulières relatives aux communes des départements d'outre-mer, des territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon

<i>Article 19 - Application aux communes des départements d'outre-mer des dispositions des titres Ier à V du Livre II du code des communes</i>	109
<i>Article 20 - Application aux communes des départements d'outre-mer des dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement</i>	110
<i>Article 21 - Application aux communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon des dispositions des titres Ier à V du Livre II du code des communes</i>	114
<i>Article 22 - Abrogation de dispositions obsolètes du code des communes</i>	115
<i>Article 23 - Application aux communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon du régime de répartition de la dotation globale de fonctionnement en vigueur dans les départements d'outre-mer</i>	115
<i>Article 24 - Modalités d'attribution et de répartition de la dotation globale de fonctionnement pour les communes des territoires d'outre-mer</i>	117

TITRE II

DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES DEPARTEMENTS

<i>Article 25 - Taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des départements en 1994</i>	122
<i>Article 26 - Affectation des ressources de la dotation particulière de solidarité urbaine à la péréquation et à la solidarité financière entre les départements</i>	128

TITRE III

DE LA DOTATION DE DEVELOPPEMENT RURAL

<i>Article 27 - La dotation de développement rural</i>	132
<i>Article 28 - Communes non éligibles à la fraction "bourgs-centres" de la dotation de solidarité rurale bénéficiaires d'une attribution au titre de la deuxième part de la dotation de développement rural en 1993</i>	140

TITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES

<i>Article 29 - Le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France</i>	142
<i>Article 30 - Modalités de répartition des dotations "permanents syndicaux" et "frais de fonctionnement du comité des finances locales"</i>	143
<i>Article 31 - Rapport au Parlement sur l'application des dispositions de la loi</i>	144
<i>Article 32 - Décrets en Conseil d'Etat</i>	144

ANNEXES

145

1. Sommaire du code des communes révisé par le projet de loi

146

2. Tableau de concordance

147

AUDITIONS

149

1. Audition de M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales ...

150

2. Audition de M. Jean-Pierre Fourcade, Président du Comité des finances locales

158

3. Audition de M. Jean-Paul Delevoye, Président de l'Association des maires de France

165

EXAMEN EN COMMISSION

169

TABLEAU COMPARATIF

177

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La dotation globale de fonctionnement est, en 1993, au bord de l'asphyxie. Créée en 1979, profondément remodelée en 1985, elle ne pouvait, en effet, assumer les diverses missions, souvent contradictoires, qui lui ont été confiées qu'à la faveur d'une croissance suffisante de ses ressources.

Il est ainsi revenu au nouveau gouvernement, issu du scrutin du mois de mars dernier, de tirer, pour l'avenir de la DGF, les conséquences d'une dégradation sans précédent des finances publiques.

La réforme qui vous est proposée s'inscrit donc dans un contexte d'urgence. Elle a été bâtie en quelques mois : elle ne saurait en conséquence constituer aux yeux de ceux qui l'ont conçue comme aux yeux de ceux qui la vivront sur le terrain un monument inscrit dans la durée. Construction provisoire, certes, mais solide, elle est destinée dans l'immédiat à garantir la survie de la dotation globale de fonctionnement, en dégageant les marges nécessaires à une revitalisation des mécanismes de redistribution, sans toutefois compromettre les situations acquises.

Le projet gouvernemental, élaboré dans un espace de temps resserré, a par ailleurs fait l'objet d'une très étroite concertation avec les représentants des élus locaux membres du comité des finances locales. Cette volonté de coopération est d'autant plus appréciable qu'elle n'était pas imposée par les textes et qu'elle ne s'était pas manifestée lors des deux précédentes réformes, celle qui devait aboutir à la loi du 29 novembre 1985 et celle relative à la modification des règles d'indexation de la dotation globale de fonctionnement, inscrite dans la loi de finances pour 1990.

Il revient donc aujourd'hui à la Haute Assemblée, première assemblée saisie, comme l'implique sa mission de "grand conseil des collectivités territoriales de France", d'examiner un texte sur lequel certains de ses membres ont déjà pu faire prévaloir certaines positions majoritairement approuvées dans notre enceinte.

Avant toutefois d'entrer dans le vif de la matière, votre commission souhaite exprimer un regret et un souhait.

Un regret : les élus locaux sont assurément aptes à comprendre les contraintes qu'impose un redéploiement des ressources de la dotation globale de fonctionnement même lorsque ces contraintes se traduisent par un gel en francs courants de la DGF qu'ils perçoivent, de 1993 sur 1994. Etait-il, dans ces conditions, opportun, au moment où par un effort commun ils s'apprêtent à dégager une marge de 1,6 milliard de francs afin de continuer à assurer à la DGF sa fonction redistributrice, de leur imposer une réduction globale de près de 5 milliards de francs sur certaines des dotations et compensations versées par l'Etat aux collectivités locales ?

Les mesures contenues, à ce sujet, dans le projet de loi de finances pour 1994 ne peuvent qu'obscurcir la lecture qui sera faite du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et votre Commission se doit de le déplorer.

Un souhait : il est plus que jamais nécessaire d'opérer un état des lieux exhaustif des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. La discussion d'une réforme de l'économie de la dotation globale de fonctionnement est ainsi l'occasion de le rappeler.

De ce point de vue, votre Commission ne peut que se réjouir de la prochaine réunion de la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences dont la dernière convocation remontait, en effet, à la fin de la décennie écoulée.

De même, est-ce avec intérêt qu'elle a pris bonne note de la création par le gouvernement, au mois de septembre dernier, d'une commission d'enquête présidée par un magistrat de la Cour des comptes chargée d'étudier notamment les problèmes de transferts de charges de l'Etat aux communes et les compensations financières qui les accompagnent.

C'est au sein de ce contexte plus général que votre Commission a décidé d'inscrire l'examen du projet de loi de réforme de la dotation globale de fonctionnement.

PREMIERE PARTIE

EXPOSE GENERAL

Avec 96,2 milliards de francs inscrits en loi de finances initiale pour 1993, dont près de 80 milliards pour les communes et leurs groupements, la dotation globale de fonctionnement constitue, de fort loin, le plus important concours de l'Etat aux collectivités locales. C'est ainsi qu'en 1993, elle a représenté, en loi de finances initiale, 91,5 % des dotations et subventions de fonctionnement et 44,5 % de l'ensemble des concours de l'Etat, hors fiscalité transférée.

Du point de vue des collectivités locales, la dotation globale de fonctionnement représente une part importante de leurs ressources totales, soit, en 1990, une proportion de 19,5 % pour les communes et de 7,7 % pour les départements.

La très grave paralysie qui affecte aujourd'hui la DGF a toutefois justifié le dépôt, dès la présente session parlementaire, d'un projet de loi qui en retouche sensiblement l'économie afin de la rendre à nouveau viable.

I - LE CONTEXTE DE LA REFORME : LE CONSTAT D'UN BLOCAGE QUASI-GENERALISE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES

Créée en 1979, réformée en profondeur en 1985, la DGF communale, écartelée depuis l'origine entre plusieurs logiques contradictoires, fait à l'heure actuelle l'objet d'un constat de blocage total partagé par tous les responsables locaux.

A. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT, ENTRE MAINTIEN DES DROITS ACQUIS ET REDISTRIBUTION

L'institution d'une dotation globale de fonctionnement répondait à un premier objectif de compensation fiscale, le dédommagement de la suppression de la taxe locale en 1968, et à un second de péréquation financière. La réforme de 1985 prétendait mieux prendre en compte ce dernier objectif sans toutefois remettre en cause les situations acquises. Des ajouts ultérieurs sont venus compliquer une construction qui ployait déjà sous des contraintes difficilement conciliables.

1. La gestation de la dotation globale de fonctionnement

a) Des octrois à la DGF

La dotation globale de fonctionnement est le fruit des tatonnements successifs des cinquantes dernières années, depuis la suppression des octrois jusqu'à la DGF actuelle.

Le point de départ de cette dotation est, en effet, la disparition des droits d'octroi et la création, en 1941, de la taxe locale, au taux de 1,75 %, sur les ventes au détail - à l'exception des produits alimentaires courants - et sur les prestations de services réalisées dans les villes. D'abord facultative et limitée aux grandes villes, la taxe locale fut rapidement étendue à toutes les communes en 1945 et prit un caractère obligatoire en 1949. Elle représente, dès cette époque, le revenu fiscal le plus important des communes, mais elle n'est encore qu'une taxe additionnelle aux deux autres taxes sur le chiffre d'affaires, taxe unique à la production et taxe sur les transactions.

Par souci de simplification, la loi du 10 avril 1954, complétée par un décret du 30 avril 1955, a supprimé le mécanisme des fiscalité additionnelle alors en vigueur et lui a substitué un régime où coexistaient trois taxes assises sur des bases distinctes : la TVA, la taxe sur les prestations de services et la taxe locale. Cette dernière frappait au taux de 2,75 % les ventes au détail ainsi que les ventes en gros effectuées par les grossistes ayant opté pour la taxe locale à la place de la TVA. La taxe sur les prestations de services

(ventes à consommer sur place, recettes de spectacle...) était, quant à elle, levée au taux de 8,5 %.

La taxe locale présenta d'emblée un inconvénient majeur : assise sur l'activité marchande, elle favorisait les villes et les bourgs au détriment des communes rurales. Aussi, la loi de finances pour 1951 dut-elle instituer un prélèvement sur l'ensemble du produit de la taxe locale destiné à être reversé aux communes les plus pauvres de façon à leur assurer un "minimum garanti par habitant". Ce premier mécanisme de péréquation a été plus ou moins reproduit dans les systèmes ultérieurs.

D'un manière générale toutefois, la taxe locale sur le chiffre d'affaires fut apprécié des élus locaux. Deux raisons principales expliquent la relative faveur dont jouissait cette imposition. Tout d'abord, les communes disposaient d'une certaine latitude pour moduler le taux de ce prélèvement qui était totalement indépendant des impôts d'Etat. Par ailleurs, le rendement de la taxe était fonction 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.

Cette taxe resta critiquée par les élus des communes rurales et des "villes-dortoirs" auxquelles le fonds de péréquation ne versait pas des ressources suffisantes pour faire face à leurs besoins, notamment en équipements sociaux et culturels.

Finalement, la loi du 6 janvier 1966, dont la prise d'effet était fixée au 1er janvier 1968, étendit le champ d'application de la TVA au commerce de détail et supprima la taxe locale.

Le législateur avait toutefois pris soin de préciser antérieurement, par l'article 57 de la loi du 28 décembre 1959 portant réforme fiscale, que le Gouvernement devrait déposer, en cas de suppression de la taxe locale, 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 de l'époque se porta sur un impôt perçu au profit de l'Etat, la taxe sur les salaires, imposition qui remplaçait l'ancien prélèvement forfaitaire de 5 % sur les salaires et de 3 % sur les pensions et les rentes viagères. La loi du 6 janvier 1966 affectait ainsi au financement des budgets locaux 85 % de la taxe sur les salaires.

Ce nouveau régime fiscal devait connaître, en peu de temps, 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 1er décembre de la même année, la taxe sur les salaires pour les entreprises et les employeurs assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée.

La recherche d'une ressource de remplacement pour les budgets locaux aboutit, cette fois, à la mise en place d'une véritable dotation de compensation accordée par l'Etat sur ses ressources et intitulée le "*versement représentatif de la taxe sur les salaires*" (VRTS). Ce mécanisme était, en fait, une préfiguration de la future dotation globale de fonctionnement : la localisation de la ressource disparaissait, en effet, le VRTS constituant une masse nationale répartie entre toutes les collectivités.

Une première fraction du produit du VRTS, 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 VRTS comprenait deux attributions qui devaient évoluer régulièrement mais en sens contraire l'une par rapport à l'autre :

- *L'attribution de garantie* était calculée par rapport à ce qu'aurait dû recevoir la collectivité au titre de la taxe locale en 1967 et de la taxe sur les salaires en 1968. Ce "minimum garanti", égal à 95 % de la dotation en 1969, était appelé à disparaître en 1988, par application d'une réfaction annuelle de cinq points.

- La seconde attribution, qui devait relayer progressivement puis remplacer en totalité l'attribution de garantie, était fondée sur la notion nouvelle "*d'effort fiscal*" des communes.

Cet effort fiscal s'appréciait déjà 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 celles 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.

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 la production intérieure (PIB) et que la TVA sur la période 1968-1978 (soit à un taux moyen de croissance annuelle de 14,5 %).

Toutefois, sa mise en oeuvre a suscité, au cours des années 1970, trois séries de critiques, dont les deux premières ressurgiront d'ailleurs tout au long de l'histoire de la DGF :

- d'emblée, l'Etat était tenté d'analyser le versement représentatif, non comme une compensation qu'il aurait accordée aux collectivités locales en contrepartie de minoration de recettes fiscales, mais comme une véritable subvention octroyée d'après des normes complexes fixées par lui-même ;

- le système avantageait très nettement 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, alimentant ainsi un nouveau processus cumulatif d'enrichissement ou d'appauvrissement des collectivités ;

- enfin, l'indexation du VRTS sur les salaires devait se révéler extrêmement sensible à la récession économique qui allait se produire dans la deuxième moitié des années 1970.

Conscients de ces inconvénients, les pouvoirs publics ont suspendu le caractère évolutif du VRTS en instituant, pour les années 1977 et 1978, un mécanisme transitoire qui garantissait à toutes les communes une progression des recettes uniforme et égale à la moyenne nationale des attributions. Mais ce palliatif ne pouvait avoir de caractère durable. Aussi, la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 a-t-elle supprimé le VRTS auquel fut substituée la dotation globale de fonctionnement.

Votre Commission tient à faire remarquer que la même situation se reproduit donc, 17 ans plus tard.

b) Les données initiales de la dotation globale de fonctionnement : la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979

En instituant la DGF, le législateur poursuivait un quadruple objectif :

- globaliser les divers concours de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des collectivités locales : la recette nouvellement créée se substituait non seulement au VRTS, mais également aux versements représentatifs de l'impôt sur les spectacles afférents aux cinémas et aux théâtres, ainsi qu'à la subvention versée par l'Etat au titre de sa participation aux dépenses d'intérêt général 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 : la TVA ;

- 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 VRTS et celui de la DGF afin d'éviter tout bouleversement et de préserver l'équilibre des budgets locaux.

La DGF, indexée sur le produit net de la TVA à législation constante de 1979, était calculée chaque année par application à ce produit d'un taux de prélèvement fixé initialement à 16,45 %, mais susceptible d'être révisé en fonction des modifications éventuelles de la législation relative à la TVA. La taxe à la valeur ajoutée prenait ainsi nettement le caractère d'une ressource partagée entre l'Etat et les collectivités locales, interdisant d'interpréter la dotation globale de fonctionnement comme une subvention.

Une répartition de la dotation en trois groupes était prévue :

- *Une dotation forfaitaire*, photographie du passé, garantissant aux communes et aux départements la permanence d'une ressource : sa part relative devait toutefois passer de 57,5 % du tronc commun en 1979 à 42,5 % en 1985.

- *Une 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 cette dotation, une première fraction répartie en fonction du potentiel fiscal augmentait de 2,5 % par an, cependant que la part attribuée en

fonction des impôts sur les ménages diminuait, chaque année dans les mêmes proportions.

- Sur ce "tronc commun" de la DGF se greffaient des *concours particuliers* destinés à accorder une aide supplémentaire aux collectivités qui supportent des charges spécifiques : versement supplémentaire pour accroissement de population, minimum garanti par habitant, dotation particulière aux villes centres d'agglomération et dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales.

Telle sont très brièvement retracées, le substrat historique et l'économie initiale de la dotation globale de fonctionnement. Mais cette physionomie originelle de la DGF a subi, ces dernières années, de nombreuses altérations.

2. Une mécanique complexe au service d'un nombre croissant de logiques hétérogènes

a) Une volonté de simplification et de retour aux principes originels de la DGF...

La dotation globale de fonctionnement, sous sa forme actuelle, est née de la loi du 29 novembre 1985 (1).

L'objectif de simplicité affirmé en 1979 avait été très vite perdu de vue avec la création de nouveaux concours particuliers, la multiplication des mécanismes de garantie et l'institution de certaines mesures techniques complémentaires.

En outre, plusieurs études effectuées par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, notamment à la demande du comité des finances locales, avaient révélé l'insuffisance de l'effet redistributif de la DGF. Parmi les facteurs expliquant plus particulièrement la faible incidence des mécanismes de péréquation entre communes aisées et communes pauvres mis en place en 1979 étaient distingués :

- le poids de la dotation forfaitaire (42,5 % du "tronc commun" en 1985) alors que cette dotation, qui reflétait la richesse passée des communes, puisqu'elle était calculée en fonction des attributions perçues autrefois au titre de la taxe locale, ne tenait que très peu compte des évolutions de population ;

1. Loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement.

- le mode de calcul de la dotation "impôts-ménage" qui, déterminé en considération du produit de la fiscalité et non de la pression fiscale, favorisait les communes disposant de bases fiscales importantes ;

- la trop faible amplitude (de 1 à 1,15) du coefficient de majoration de la dotation "potentiel fiscal" appliqué en fonction de la taille de la commune.

Dans le même ordre d'idée, si l'écart de dotation par habitant entre les communes de moins de 1.000 habitants et les communes de plus de 200.000 habitants s'était resserré en passant de 1 à 2,79 en 1978 à 1 à 2,31 en 1984, il apparaissait que la redistribution des ressources au profit des petites communes s'était effectuée dans des proportions limitées.

La loi du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement a tout d'abord rendu son autonomie à la dotation spéciale pour le logement des instituteurs en l'isolant de la DGF.

Ensuite, le législateur a substitué à la dotation forfaitaire une dotation de base, véritable dotation de capitation, mais hiérarchisée selon la taille des communes afin de prendre en considération le lien existant entre le montant des dépenses de fonctionnement par habitant et la taille des collectivités locales.

La dotation de péréquation a été réaménagée afin d'intégrer la notion *d'effort fiscal*, mieux apte à détecter l'inégale capacité des communes à mobiliser leurs ressources fiscales pour faire face à leurs besoins. Elle a, parallèlement, été complétée par la création d'une dotation de compensation qui s'intègre également dans une logique de redistribution.

Enfin, quatre concours particuliers, visant des charges spécifiques, ont été maintenus au lieu de huit précédemment.

Ultérieurement toutefois, les lois des 19 août 1986 (n° 86-972 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales), 5 janvier 1988 (n° 88-13 d'amélioration de la décentralisation), 29 décembre 1989 (n° 89-935 portant loi de finances pour 1990), 13 mai 1991 (n° 91-429 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes), et 6 février 1992 (n° 92-125 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République) ont apporté d'importants correctifs au régime de la dotation globale de fonctionnement touchant notamment la garantie de progression minimale, la mise en oeuvre d'un nouveau

mode d'indexation, la création d'une dotation de solidarité urbaine et celle de nouvelles catégories de groupements communaux.

Au bout du compte, huit ans après la dernière réforme de grande ampleur, la DGF est de nouveau confrontée aux critiques les plus dures, mettant en évidence tantôt l'écrasante complexité de ses mécanismes, tantôt son incapacité à atteindre les buts qui lui ont été assignés eu égard à la multiplicité des logiques qu'elle est amenée à servir.

b)... qui engendre, huit ans plus tard, un chef-d'œuvre baroque

La DGF est, depuis l'origine, ballottée entre deux séries d'objectifs dont le caractère contradictoire a été accentué par les ajouts effectués depuis 1986.

La dotation globale de fonctionnement hésite tout d'abord entre la soumission de l'ensemble des collectivités bénéficiaires à des principes communs et la prise en compte de situations particulières.

Il existe, en effet, un "tronc commun" comprenant la dotation de base, la dotation de péréquation et la dotation de compensation, mais cette part générale est, au préalable, amputée par le dégagement des ressources nécessaires au financement des dotations "satellites" dont le nombre s'est accru depuis 1985, en particulier avec la création de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

La DGF a, en outre, été très nettement réorientée vers les incitations à l'intercommunalité par la loi du 6 février 1992. La mise en oeuvre, à partir de la même année, d'une dotation de développement rural (DDR) n'a ainsi pas pu se faire dans le cadre de la DGF, déjà menacée d'éclatement, mais dans celui du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP).

La DGF hésite enfin entre un objectif de redistribution de la richesse entre les bénéficiaires et le souci de ne pas bouleverser la structure des budgets locaux. C'est ainsi qu'il existe une garantie de ressources dont l'hypertrophie peut cependant conduire à assécher la marge redistributrice en cas de faible croissance de la DGF.

• **La DGF des communes**

La population, l'effort fiscal et le potentiel fiscal ainsi que les charges particulières auxquels sont exposées les collectivités président à la répartition des trois dotations composant le tronc commun de la DGF des communes.

- 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 un 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.

- La dotation de péréquation, qui représente 37,5 % du tronc commun comprend elle-même deux fractions :

Une première fraction, s'élevant à 30 % de la DGF, est répartie entre les communes en fonction de leur potentiel fiscal et de leur effort fiscal. Le mécanisme retenu favorise les communes disposant de faibles ressources fiscales mais exerçant parallèlement une pression fiscale importante. La notion d'effort fiscal est en effet obtenue par le rapport entre le produit fiscal de la commune et son potentiel fiscal.

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. Sont plus particulièrement destinataires de cette part les communes dont les habitants ont une faible capacité contributive et qui sont en conséquence censées consentir un effort plus important en matière sociale.

- La dotation de compensation, qui représente 22,5 % du tronc commun, est répartie entre les communes en fonction de trois critères indicateurs de charges affectés d'un coefficient de pondération :

- 20 % pour le critère du nombre d'enfants scolarisés et domiciliés dans la commune (4,5 % de la DGF) ;

- 20 % pour le critère de la longueur de la voirie communale, cette longueur étant doublée pour les communes situées en zone de montagne (4,5 % de la DGF) ;

- 60 % pour le critère du nombre de logements sociaux (13,5 % de la DGF).

Enfin, l'article 121 de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a complété cette dotation d'un système de majoration pour les communes rurales remplissant des conditions d'insuffisance de leurs ressources fiscales en raison de l'étendue de leur territoire.

Sur ce tronc commun de la DGF des communes, se greffent des concours particuliers dont la part, fixée à 3 % de la dotation globale de fonctionnement des communes, peut être portée jusqu'à 4 % par le Comité des finances locales (article L 234-12 du Code des communes modifié par l'article 4 de la loi du 13 mai 1991).

Ces concours particuliers sont les suivants :

- **La dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux** : elle vise à prendre en compte les charges exceptionnelles résultant de l'accueil saisonnier de la population non résidente à titre principal. Quatre critères principaux sont mis en oeuvre : la capacité d'accueil existante et en voie de création, la charge nette d'équipement, la taxe de séjour et, de façon tout à fait accessoire, le potentiel fiscal par habitant. Le montant global de cette dotation ne peut être inférieur à 30 % ni supérieur à 40 % des sommes affectées aux concours particuliers.

- **La dotation particulière aux communes de moins de 7.500 habitants connaissant une forte fréquentation touristique journalière (dite "dotation parking")**.

- **La dotation "villes-centres"** : elle est destinée à tenir compte des charges spécifiques qui résultent pour ces communes de l'utilisation par les habitants des communes voisines des équipements collectifs réalisés et rendus nécessaires par l'existence d'une agglomération.

- **La dotation de solidarité urbaine** : elle a été créée par la loi du 13 mai 1991 et bénéficie aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10.000 habitants. En outre, le nombre de logements sociaux doit être supérieur à 1.100 pour les communes dont la population est inférieure à 10.000 habitants ou le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population être supérieur à 11 % pour les communes de 10.000 habitants et plus. La répartition des ressources fait également intervenir le potentiel fiscal (pour 70 %) et le nombre des logements sociaux (pour 30 %).

Deux autres petites dotations doivent être mentionnées : la dotation compensant les charges salariales des agents des collectivités locales mis à disposition des organisations syndicales et la dotation destinée à couvrir les frais de

fonctionnement ainsi que le coût des travaux et des études du Comité des finances locales. La "dotation permanents syndicaux" et la "dotation Comité des finances locales", communes à toutes les catégories de collectivités locales sont prélevées sur le total de la dotation globale de fonctionnement avant sa répartition entre la DGF communale et la DGF départementale.

• **La DGF des groupements de communes**

Elle comprend deux dotations :

- la dotation de base (15 % de cette fraction de la DGF) répartie en fonction de la population et, pour les communautés urbaines, les communautés de communes et les districts à fiscalité propre, en fonction du coefficient d'intégration fiscale ;

- la dotation de péréquation (85 % de la DGF des groupements de communes) dont les modalités de calcul font intervenir les notions de potentiel fiscal et de coefficient d'intégration fiscale.

La loi d'orientation du 6 février 1992 a eu pour effet d'accroître dans d'importantes proportions le poids de la DGF des groupements de communes dans le total de la dotation globale de fonctionnement, ainsi que nous le verrons plus loin.

• **La DGF des départements**

Elle se répartit également en deux dotations :

- une dotation forfaitaire qui représente 45 % de la DGF départementale ;

- une dotation de péréquation (55 %) divisée elle-même en une fraction "dotation potentiel fiscal" et une fraction "dotation impôt sur les ménages".

Il existe, en outre, un concours particulier, la dotation de fonctionnement minimale (DFM), destiné aux départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur de 40 % au potentiel fiscal par habitant moyen ou dont le potentiel fiscal superficiaire est inférieur de 60 % au potentiel fiscal superficiaire moyen national.

La loi du 13 mai 1991 a institué une majoration de cette dotation financée par un prélèvement, de 15 % ou de 24 %, sur les départements les plus riches. Les sommes ainsi prélevées servent à

alimenter la majoration de la DFM ainsi que la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU). Cette dernière dotation a pour objet de venir en aide à certaines villes écartées des attributions de DSU, mais faisant face cependant à d'importants problèmes urbains.

• **La garantie de progression et l'indexation**

Les lois du 29 décembre 1989 et du 13 mai 1991 ont modifié le mode d'indexation de la DGF afin de tenir compte des incidences de l'harmonisation de la fiscalité européenne et de l'abaissement des taux de TVA qui en résulte. L'indice d'évolution prend ainsi dorénavant en compte le taux d'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation des ménages et les 2/3 du taux de croissance du PIB si celui-ci est positif.

Enfin, une garantie de progression des dotations du "tronc commun" de la DGF, ainsi que de la dotation "villes-centres", fixée à 55 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources DGF, est assurée à chacune des collectivités concernées.

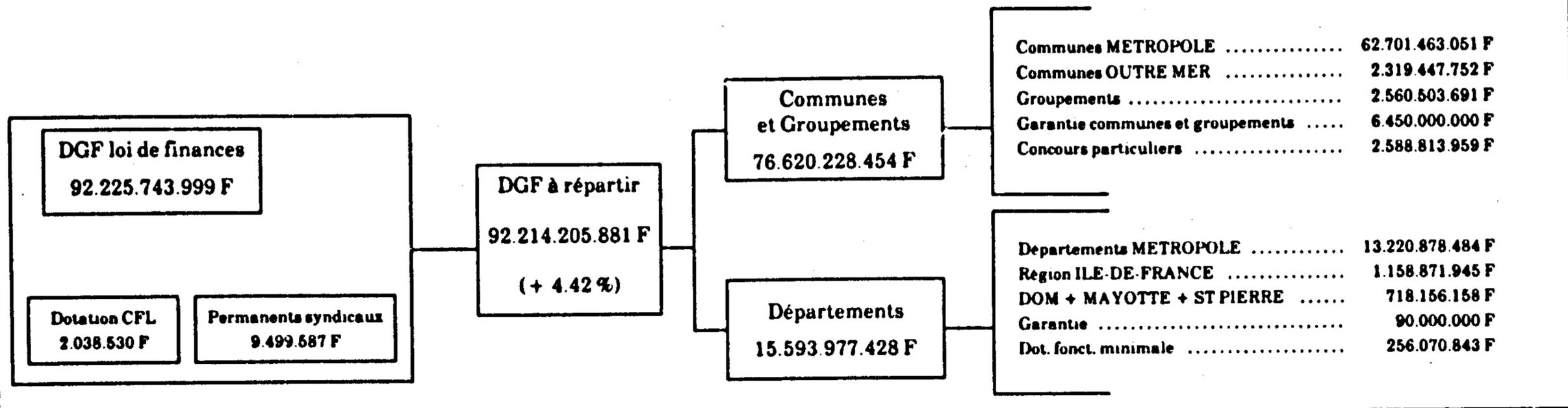
Toutefois, ce taux a été ramené, par la loi du 13 mai 1991, à 10 % ou à 20 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources DGF pour les communes les plus riches, disposant d'un faible parc social et dont une part importante de la DGF est générée par le mécanisme de garantie, afin de dégager les ressources nécessaires au financement de la DSU.

Au moment où le présent projet de loi est déposé sur le bureau du Sénat, le constat est clair :

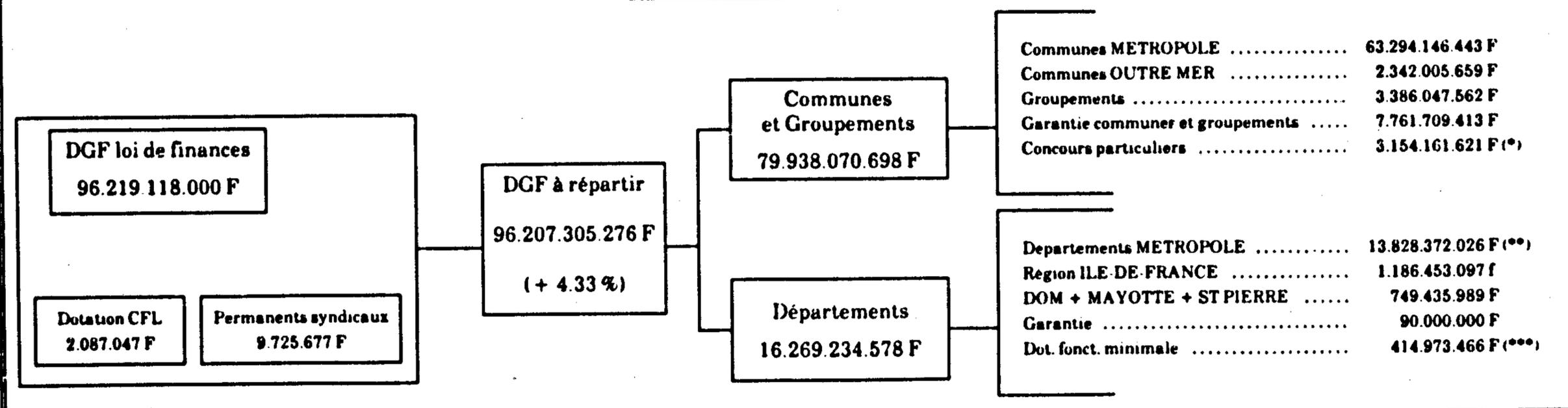
- distribuée entre plusieurs objectifs, la DGF n'accomplit bien aucun des rôles qui lui sont impartis ;

- confrontée à une multiplication des demandes catégorielles et à une stagnation de son enveloppe, la DGF est tout simplement menacée de disparition.

DGF 1992
Montants répartis



DGF 1993
Montants répartis



(*) D.S.U. et majoration compensation comprises

(**) Hors D.P.S.U. (156 MF) et majoration D.F.M. (281 MF)

(***) Majoration D.F.M. (281 MF) comprise.

B. UNE DOTATION BLOQUEE

Les symptômes d'une paralysie grave de la dotation globale de fonctionnement des communes se sont révélés ces derniers mois. Ainsi, en 1993 :

- 30 779 communes sont à la garantie minimale (cinq communes sur six) ;

- 220 millions de francs seulement, sur une dotation de près de 80 milliards de francs, alimentent la péréquation au bénéfice des 6.000 autres communes (soit 0,3 % de la DGF).

Le bilan dressé par le Gouvernement de la DGF depuis sa mise en oeuvre en 1985 et 1986 (1) permet d'invoquer trois raisons principales pour expliquer cette dégradation impressionnante de la situation :

- la montée en puissance très rapide des groupements de communes, districts et surtout communautés de communes : 580 millions de francs supplémentaires ont dû être dégagés à ce titre en 1993 au sein de l'enveloppe de la DGF ;

- l'imputation sur la DGF des communes, avant répartition du "tronc commun", de concours particuliers nouveaux comme la DSU (1 milliard de francs en 1993) ;

- un moindre taux de progression annuel de la masse à répartir (+ 4,33 % en 1993).

Dans un contexte de raréfaction de la ressource, la minoration relative des dotations du tronc commun par majoration ou imputation nouvelle de dotations spécifiques, le cas échéant à vocation redistributive, accentue en fait de la manière la plus radicale les mécanismes de la dotation globale de fonctionnement les plus protecteurs des situations acquises et annihile, par contrecoup, ses effets redistributifs déjà considérés comme assez médiocres.

1. Ce bilan a été présenté au Comité des finances locales dans le cadre de sa séance du 22 juillet 1993. Celui-ci a lui-même désigné en son sein un groupe de travail chargé d'étudier les propositions avancées par le Gouvernement en matière de réforme de la DGF. Ce groupe de travail comprenait notamment notre excellent collègue Christian Bonnet, ainsi que deux membres de votre Commission : M. François Trucy et votre rapporteur.

1. Les origines de la paralysie

a) Le poids décisif du financement de l'intercommunalité

Il convient tout d'abord de rappeler qu'aux termes de l'article L 234-17 du code des communes, la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre est prélevée par préciput sur les sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes, après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers et pour la garantie d'évolution minimale sans que la DGF des groupements puisse être inférieure à 2,5 milliards de francs en 1993. Pour les années ultérieures, la loi prévoit que ce plafond évolue comme la dotation globale de fonctionnement.

En réalité, les groupements de communes à fiscalité propre ont, en 1993, perçu 3.145 millions de francs, hors garantie. Ainsi, l'enveloppe réservée à la coopération intercommunale a-t-elle été relevée de 23 %, après 2.560 millions de francs en 1992. En outre, afin de favoriser les districts à fiscalité propre récemment créés (entre 1988 et 1991), la loi d'orientation du 6 février 1992 avait prévu une extension, à titre rétroactif, de l'attribution d'une DGF démarrage (1). Le coût de cette mesure s'est élevé à 240,6 millions de francs s'ajoutant aux 3.145 millions de francs déjà évoqués.

Répartition de la DGF entre les différentes formes de groupements (hors garantie et concours particuliers)

(en millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Communautés urbaines	1.501	1.618	1.600	1.672	1.797	1.840
Taux de croissance	-	+ 7,79 %	- 1,12 %	+ 4,5 %	+ 7,47 %	+ 2,39 %
Districts	327	360	357	412	590	909
Taux de croissance	-	+ 10,09 %	- 0,84 %	+ 1,15 %	+ 43,2 %	+ 54,07 %
Syndicats d'agglomération nouvelle	65	103	127	164	173	177
Taux de croissance	-	+ 58,46 %	+ 23,3 %	+ 29,13 %	+ 5,48 %	+ 2,31 %
Communautés de villes	-	-	-	-	-	91
Communautés de communes	-	-	-	-	-	128
Total	1.893	2.081	2.084	2.248	2.560	3.145
Taux de croissance	-	+ 9,93 %	+ 0,14 %	+ 7,86 %	+ 13,87 %	+ 22,85 %

(Source : DGCL)

1. L'article 112-IV de la loi n°92-125 du 6 février 1992 prévoit l'attribution, dès la première année, d'une DGF de démarrage au profit des districts, communautés de communes et communautés de villes nouvellement créés. Un abattement de 50 % est toutefois opéré sur cette DGF.

La relance incontestable de la coopération intercommunale, en partie sur le fondement de la loi du 6 février 1992, est, à l'heure actuelle, le plus sûr facteur de destabilisation de la DGF toute entière.

En effet, cette même loi prévoit (article 112-I) que le montant des sommes affectées à la DGF des groupements est majoré, le cas échéant, des sommes revenant aux groupements nouvellement créés. Le montant de la majoration est égal au produit de l'attribution moyenne de dotation globale de fonctionnement par habitant, constatée l'année précédente pour l'ensemble des groupements, par la population totale des communes nouvellement regroupées. La majoration est ensuite répartie par le Comité des finances locales entre chacune des cinq catégories de groupements de communes pour 50 % en proportion du nombre d'habitants des communes nouvellement regroupées et pour 50 % en proportion du nombre de communes nouvellement regroupées.

La décision (1) du Comité des finances locales d'uniformiser le taux moyen d'attribution de DGF par habitant applicable aux districts, communautés de communes et communautés de villes à 120 francs en année pleine (60 francs par habitant pour la première année d'allocation) a toutefois permis de ramener de 3226 millions de francs à 3145 millions de francs le montant de la DGF des groupements de communes pour 1993 et de porter ainsi à 220 millions de francs environ la marge de péréquation de la dotation globale de fonctionnement, contre 173,5 millions de francs dans les estimations initiales.

L'application des règles énoncées ci-dessus devrait avoir encore un fort impact sur la DGF de 1994. En effet, d'après les annexes figurant au compte-rendu des travaux du groupe de travail constitué par le Comité des finances locales sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement, le coût total supplémentaire généré par la DGF des groupements serait fixé à environ 520 millions de francs. Il absorberait ainsi à lui seul une part prépondérante, bien plus que relative, de la progression globale de la DGF des communes (soit + 1,6 milliard de francs).

En effet, en dépit de la fin du financement de la mesure rétroactive pour les groupements à fiscalité propre créés depuis 1988 :

- 284,5 millions de francs supplémentaires devront être dégagés pour financer l'entrée dans le régime de droit commun de la DGF de 190 communautés de communes, 37 districts à fiscalité propre et 9 communautés de villes ;

1. *Décision du 14 janvier 1993 relative à la répartition de la dotation globale de fonctionnement.*

- si le processus engagé en 1993 se poursuit et dans l'hypothèse où il n'y aurait pas de création de communautés de villes regroupant une importante population, le besoin de financement des nouveaux groupements bénéficiaires de la DGF en 1994 est évalué à *plus de 200 millions de francs* (soit 60 francs par habitant, multiplié par 3,4 millions d'habitants supplémentaires regroupés) ;

- enfin, les groupements existants doivent bénéficier, à législation constante, d'une augmentation de leur enveloppe au moins égale au taux garanti, soit + 1,1 % (55 % de 2 %, taux de croissance retenu par le gouvernement dans le projet de loi de finances initiale pour 1994). Le coût global de cet ajustement s'élèverait à *33,2 millions de francs* (+ 20,2 millions pour les communautés urbaines, + 11 millions pour les districts et + 2 millions pour les syndicats d'agglomération nouvelle). Encore cette hypothèse exclut-elle toute augmentation des attributions des communautés de villes.

b) Le rôle des concours particuliers

Le rapport présenté par le gouvernement au Parlement en vertu des dispositions de l'article 21 de la loi du 13 mai 1991 sur les conditions dans lesquelles la répartition de la dotation globale de fonctionnement pouvait être modifiée en faveur des communes rurales avait d'emblée souligné les limites des réformes envisageables du fait de l'existence de la garantie de progression minimale de la DGF.

Ce constat a été à l'origine de la mise en oeuvre, ces toutes dernières années, de nouvelles formes de péréquations à caractère horizontal, consistant à alimenter directement les ressources d'une collectivité à partir des ressources d'autres plus riches, soit en dehors de la DGF (DDR, FSCRIF), soit à partir de la DGF même (DFM majorée, DPSU, DSU). Ces techniques se proposaient de rompre avec l'accumulation des préciputs qui finissent par paralyser la DGF :

- La dotation de développement rural (DDR), tout d'abord, puisque c'est d'elle qu'il s'agissait dans le rapport évoqué ci-dessus.

L'article 124 de la loi d'orientation du 6 février 1992 a créé une dérivation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle vers le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. L'évolution annuelle de la DCTP, hors fraction liée à la réduction pour embauche et investissement, est ainsi versée au profit de la DDR, dans des limites annuelles fixées à 300 millions de francs en 1992, 600 millions de francs en 1993 et 1 milliard en 1994.

En fait, dès 1993, le mécanisme s'est grippé du fait de l'évolution négative des recettes fiscales nettes de l'Etat sur laquelle

est indexée la progression de la DCTP. La DDR est ainsi alimentée aujourd'hui par une dotation budgétaire.

- **Le fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSCRIF)** institué par l'article 14 de la loi du 13 mai 1991. Ainsi, les communes de plus de 10.000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à une fois et demie le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France participent au financement de ce fonds géré par les élus de la région.

Le financement consenti est proportionnel au potentiel fiscal excédant la valeur de référence (taux de 8 %, 9 % ou 10 %).

- **Le fonds de correction des déséquilibres régionaux**, institué par l'article 64 de la loi d'orientation du 6 février 1992, mais qui sort un peu de notre propos puisque ce mécanisme s'applique à des collectivités locales qui ne sont, par définition, pas concernées par la DGF.

- **Le mécanisme de solidarité financière entre les départements et la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU).**

Deux catégories de départements contributeurs sont distinguées.

D'une part, les départements dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre une fois et deux fois la moyenne nationale et dont le nombre de logements sociaux rapporté à la population recensée dépasse le taux de 10 %. Un prélèvement égal à 15 % est appliqué à la DGF de l'exercice considéré pour ces départements.

D'autre part, les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au double du potentiel fiscal moyen national par habitant des départements. En ce cas, un prélèvement égal à 24 % est appliqué à la DGF de l'exercice considéré pour ces départements.

Les départements et les communes bénéficiaires sont ceux indiqués plus haut.

- Enfin, et surtout, la dotation de solidarité urbaine (DSU), objet principal de la loi du 13 mai 1991.

En fait, le mécanisme initial de la DSU présentait, à l'origine, l'immense mérite de ne pas accroître les besoins en matière de garantie de progression minimale par la création d'un nouveau concours venant encore réduire le poids relatif du tronc commun ou de la dotation "villes-centre". La garantie minimale a été, en effet, fortement réduite pour les communes :

- dont le potentiel fiscal par habitant rapporté à l'effort fiscal (pris en compte dans la limite de 1,2) est supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant ;

- et dont le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population est inférieur à 11 %.

Le taux maximum de 55 % est ramené à 20 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF lorsque l'attribution "garantie d'évolution" représente entre 10 % et 20 % du total perçu au titre des dotations de base, de péréquation, de compensation et de garantie d'évolution minimale. Il est ramené à 10 % lorsque l'attribution "garantie d'évolution" représente plus de 20 % du total dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation et garantie d'évolution.

Ces dispositions ne s'appliquent toutefois pas aux chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20.000 habitants.

Ce système, ingénieux, se révèle un échec au terme de la troisième année d'application. Seules, en effet, 77 communes en 1993 se trouvent concernées par la minoration de la garantie au lieu de 82 en 1992. La majorité des grands bénéficiaires de la garantie de progression minimale (les grandes villes, notamment celles de plus de 200.000 habitants) y échappent ainsi que le révèle le tableau ci-dessous :

Communes soumises à la minoration de leur garantie

Strates Nombre d'habitants	1993		1992	
	Nombre de communes concernées	% de communes soumises à la minoration selon les strates	Nombre de communes concernées	% de communes soumises à la minoration selon les strates
de 10 000 à 14 999	19	7,7	16	12,5
de 15 000 à 19 999	26	16,4	25	28,4
de 20 000 à 34 999	16	8,2	20	14,7
de 35 000 à 49 999	4	5,1	5	9,8
de 50 000 à 74 999	4	8,7	6	18,2
de 75 000 à 99 999	4	20,0	4	44,4
de 100 000 à 199 999	2	8,3	2	11,1
de 200 000 et plus	2	20,0	4	80,0
Total	77	0,25	82	0,46

(Source : DGCL)

Le mécanisme de minoration de la garantie d'évolution a ainsi permis d'obtenir, conformément à la décision du législateur, 400 millions de francs en 1991, mais seulement une partie des 700 millions de francs prévus pour 1992 et du milliard de francs distribué en 1993. Le manque à combler a donc été prélevé sur la masse de la DGF, c'est-à-dire indifféremment sur toutes les communes, quel que soit leur niveau de richesse. Les plus riches ont ainsi été, pour certaines, ponctionnées deux fois mais les communes bénéficiaires de la DSU contribuent également ainsi à l'alimentation du système.

Au bout du compte, la dotation de solidarité urbaine, par sa masse, est donc paradoxalement l'un des facteurs déterminants qui ont contribué à paralyser la DGF en annihilant sa fonction redistributive !

c) Un contexte de raréfaction de la ressource

L'évolution de la ressource affectée à la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements traduit, depuis 1986, un réel dynamisme. Les indexations pratiquées lui ont, en effet, assuré, sauf pour 1990, un gain substantiel de pouvoir d'achat dans un contexte de très fort ralentissement de l'inflation.

Evolution de la DGF des communes et de leurs groupements
(inscrite en loi de finances initiale, hors régularisations ultérieures)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
- En milliards de francs courants	55,32	58,17	60,97	66,58	68,25	73,38	76,62	79,94
- Variation annuelle (%)	+ 4,7	+ 5,1	+ 4,8	+ 9,2	+ 2,5	+ 7,5	+ 4,4	+ 4,3
Augmentation moyenne annuelle des prix à la consommation (déflateur des comptes nationaux) en %	+ 2,7	+ 3,1	+ 2,7	+ 3,6	+ 3,1	+ 3,2	+ 2,5	2,2*

* Estimation

Toutefois, quel que soit le mode d'indexation retenu l'an prochain par la représentation nationale, la dotation globale de fonctionnement progressera tout au plus à un rythme identique à celui des prix à la consommation. Les blocages à l'oeuvre en 1992 et

1993, dans un contexte pourtant nettement moins défavorable, ne pourront donc que se radicaliser.

2. Une paralysie entretenue par la garantie de progression

a) La perversion des mécanismes de la garantie de progression minimale

La fixation à 55 % du taux de la garantie de progression minimale avait été obtenue, lors du débat sur la réforme de 1985, sur proposition de votre rapporteur. Celui-ci aurait donc aujourd'hui mauvaise grâce à en critiquer le principe.

Il tient toutefois à préciser que le relèvement du niveau général de garantie était alors amplement justifié par les très nombreuses incertitudes qui entouraient la mise en oeuvre de la réforme du fait, notamment, de l'introduction de critères "sociologiques". Les bouleversements affectant l'économie de la dotation globale de fonctionnement pouvaient, en effet, laisser craindre des transferts importants de ressources entre les collectivités locales.

Rappelons-nous enfin que l'article 44 de la loi n° 86-972 du 19 août 1986, voté à la demande de votre Haute Assemblée, avait allongé d'un an la phase transitoire entre l'ancienne et la nouvelle DGF en maintenant, pour 1987, le principe selon lequel chaque commune et chaque groupement percevrait 80 % des sommes reçues en 1985 au titre de la dotation globale de fonctionnement.

Jusqu'en 1989 inclus, on ne constate d'ailleurs pas de dérapage de la garantie minimale de progression. C'est l'accumulation inconsiderée de dotations préciputaires qui a accru, dans des proportions anormales, le besoin de garantie et en a perverti les mécanismes.

La garantie minimale a acquis, en effet, à l'heure actuelle, un poids tel, par l'enchaînement des rouages exposés ci-dessus, qu'elle interdit toute réforme de la DGF... sauf à supprimer la garantie de progression minimale elle-même!

Le bilan de la répartition de la dotation globale de fonctionnement en 1993, tel qu'il a été établi par le gouvernement apporte, à ce sujet, certaines précisions tout à fait frappantes.

L'importance du montant de la garantie et du nombre de communes qui bénéficient d'attributions à ce titre a particulièrement cru à partir de l'exercice 1990 ainsi que le révèle le tableau ci-dessous.

Evolution de la garantie minimale d'évolution des communes de métropole

Années	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Montants répartis en millions de francs	1.488	1.143	2.884	3.903	6.105	6.837*	6.216	7.533
% garantie / DGF	2,47	1,83	4,38	5,32	9,68	10,17*	8,90	10,52

* Correction faite de l'application de la loi du 13 mai 1991.

(Source : DGCL)

Ainsi que l'indiquait votre rapporteur en introduction, 30.779 communes sont donc, en 1993, bénéficiaires de la garantie minimale de progression, ce qui représente une augmentation gigantesque, de 73 %, par rapport à l'année précédente (17.782 bénéficiaires en 1992).

Aussi, le montant des sommes allouées à la garantie d'évolution minimale a-t-il fait un bond de 1,3 milliard de francs, passant de 6.216 millions de francs en 1992 à 7.533 millions de francs en 1993, soit une progression de 21 %. Au bout du compte, seules 5.783 communes bénéficient d'une majoration de leur DGF supérieure au taux minimum garanti de 2,38 % (55 % x 4,33 %).

En fait, cette "explosion" de la garantie :

- renforce l'avantage relatif des grandes villes par rapport aux communes de moins de 10.000 habitants dans la répartition de la DGF ;
- éradique totalement la fonction partiellement redistributrice de la DGF.

En effet, comme le montre le tableau ci-après, l'essentiel des ressources de la garantie va alimenter les budgets des plus grandes communes : près des trois-quarts des attributions versées au titre de la garantie sont destinées aux communes de plus de 10.000 habitants en 1993 et les dix communes de plus de 200.000 habitants bénéficiaires de la garantie cette année en perçoivent à elles seules près du tiers.

Répartition de la garantie par strates en 1993

Strates	Garantie (en millions de francs)	Répartition de la garantie (%)	Nombre de communes bénéficiaires	Communes bénéficiaires dans chaque strate (en %)
de 0 à 499 habitants	353	4,7	17 906	86,8
de 500 à 999	258	3,4	5 795	82,5
de 1 000 à 1 999	310	4,1	3 311	77,6
de 2 000 à 3 499	299	4,0	1 592	79,5
de 3 500 à 4 999	200	2,7	604	77,5
de 5 000 à 7 499	297	3,9	529	80,0
de 7 500 à 9 999	258	3,4	268	84,0
de 10 000 à 14 999	320	4,2	245	82,2
de 15 000 à 19 999	394	5,2	158	91,3
de 20 000 à 34 999	759	10,1	194	89,8
de 35 000 à 49 999	465	6,2	77	83,6
de 50 000 à 74 999	267	3,5	46	90,2
de 75 000 à 99 999	306	4,1	20	91,0
de 100 000 à 199 999	632	8,4	24	96,0
de 200 000 et plus	2 415	32,1	10	91,0
Total	7 533	100,0	30 779	84,2

(Source : DGCCL)

A l'autre bout de l'échelle, les communes de moins de 10.000 habitants, qui représentent 96,6 % des communes bénéficiaires de la garantie d'évolution minimale, ne sont destinataires que d'un peu plus du quart (26,2 %) de la dotation ainsi dégagée.

Un constat similaire peut être fait si l'on examine cette fois le montant de la garantie par habitant. Celui-ci est, en effet, 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.

**Garantie "tronc commun" des communes en 1993
(hors garantie au titre des concours particuliers)**

Strates	Garantie tronc commun (en francs/habitant)
de 0 à 499 habitants	80,9429
de 500 à 999	56,4003
de 1 000 à 1 999	55,4648
de 2 000 à 3 499	60,0971
de 3 500 à 4 999	65,2786
de 5 000 à 7 499	77,9925
de 7 500 à 9 999	99,3292
de 10 000 à 14 999	93,8053
de 15 000 à 19 999	136,7077
de 20 000 à 34 999	135,9581
de 35 000 à 49 999	120,1513
de 50 000 à 74 999	93,4059
de 75 000 à 99 999	157,9607
de 100 000 à 199 999	165,4506
de 200 000 et plus	432,2836
Total	126,9334

(Source : DGFCL)

Ainsi, la garantie ne représente que 8,3 % de la DGF pour les communes de moins de 500 habitants, mais *plus du quart* de la DGF des communes de plus de 200.000 habitants.

De ce point de vue, la mise en oeuvre de la dotation de solidarité urbaine n'a pas modifié la situation. Voire, pour les raisons invoquées plus hauts par votre rapporteur (l'imputation de la DSU sur les dotations du tronc commun de la DGF), elle l'aurait même plutôt aggravée. Il est toujours délicat de "pointer du doigt" tel ou tel exemple, mais il n'est pas rare de trouver des communes contributrices à la DSU pour lesquelles la part de la garantie dans la DGF a progressé entre 1990 et 1992 ou 1993.

Le rôle éminemment contre-péréquateur de la garantie minimale de progression apparaît également dans la quasi-disparition de la marge de répartition réelle de la dotation globale de fonctionnement.

Le tableau ci-après montre, en effet, la réduction de près de 50 % de la marge de redistribution depuis 1991.

Evolutions de la garantie et de la marge de redistribution

(en %)

	Taux de progression de la DGF	Taux de progression de la garantie	Ressources réparties en fonction de l'année n-1	Marge de redistribution
1985	+ 5,18	+ 4,00	98,88	1,12
1986	+ 4,68	+ 2,57	97,98	2,02
1987	+ 5,16	+ 2,83	97,78	2,22
1988	+ 4,73	+ 2,60	97,97	2,03
1989	+ 9,28	+ 5,10	96,23	3,77
1990	+ 2,50	+ 1,37	98,90	1,10
1991*	+ 7,51	+ 4,13	96,86	3,14
1992*	+ 4,42	+ 2,43	98,09	1,91
1993*	+ 4,33	+ 2,38	98,14	1,86

* Hors mécanisme de minoration de la garantie

(Source : DGCL)

Ainsi que le notent les auteurs du bilan de la répartition de la DGF en 1993, *"la forte progression du poids de la garantie d'évolution minimale a grevé d'autant la marge de redistribution disponible au sein de la DGF, mettant ainsi l'accent sur les limites actuelles du système de la garantie d'évolution minimale. Si à l'origine ce dispositif a permis d'assurer aux collectivités une progression minimale de leur DGF d'une année sur l'autre, il apparaît aujourd'hui comme un facteur d'inertie en figeant des situations acquises"*.

Les mécanismes d'extinction de la redistribution par l'expansion de la garantie

Soit un taux de progression de la DGF, au titre de l'année n, de 10 %. Le taux de la garantie de progression minimale est alors de 5,5 %.

On suppose qu'au cours de l'année n-1 le montant de la DGF mise en répartition était de 100. La "marge de redistribution" de la DGF s'obtient alors de la manière suivante :

- le montant de la DGF mis en répartition au cours de l'année n est de $100 \times 1,10 = 110$;

- le montant des sommes nécessaires pour assurer à l'ensemble des communes une progression au taux de la garantie (que les communes reçoivent une attribution par le jeu normal des critères ou qu'elles bénéficient d'une attribution au titre de la garantie) est de : $100 \times 1,055 = 105,5$;

- la fraction de ces ressources par rapport au montant total de la DGF est donc de $105,5/110 = 95,9 \%$.

Le montant des ressources supplémentaires, c'est-à-dire celles qui permettent effectivement aux critères de répartition de favoriser certaines communes par rapport à d'autres est donc de $100 \% - 95,9 \% = 4,1 \%$.

b) L'anéantissement de l'objectif de redistribution

En conclusion de ce bilan, il convient, en effet, de souligner deux faits majeurs :

- **La presque disparition de la péréquation entre les communes riches et les communes pauvres : un peu plus de 200 millions de francs en 1993 sur près de 80 milliards de francs.**

La péréquation n'est certes pas le seul objectif de la DGF. Elle constituait néanmoins l'un des axes de la réforme de 1985.

Elle n'était, en outre, pratiquée qu'à l'intérieur de chaque strate démographique ce qui revenait à favoriser relativement plus les villes moyennes et grandes. Elle avait toutefois le mérite d'exister.

- **La stagnation du coefficient mesurant l'écart d'attribution de DGF par habitant entre les communes de moins de 10.000 habitants et celles de 10.000 habitants et plus. En effet, l'écart entre la strate 500-999 habitants et la strate 200.000 habitants et plus était de 2,2 en 1986. Il était retombé à 2 en 1989. Il est remonté à 2,1 en 1990 et 1991 pour se stabiliser à nouveau autour de 2 depuis 1993. Ce n'est qu'avec l'appoint de la dotation de développement rural et du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle qu'un écart plus faible, de 1,9, a pu être atteint en 1993.**

La dotation globale de fonctionnement ne peut donc plus aujourd'hui être utilisée à autre chose qu'au maintien, voire au renforcement, des situations acquises.

II - LE PROJET DE LOI : UNE REFORME INDISPENSABLE INSCRITE TOUTEFOIS DANS UN CADRE PROVISOIRE

L'imminence d'une implosion de la dotation globale de fonctionnement imposait au nouveau gouvernement de passer à l'action dès la fin de cette année. Malgré l'étroitesse des délais, les effets de la réforme proposée semblent avoir été relativement bien appréhendés grâce aux nombreuses simulations effectuées par le ministère de l'Intérieur et fournies au groupe de travail constitué au sein du Comité des finances locales sur la dotation globale de fonctionnement.

L'article 31 du projet prévoit cependant que le Gouvernement présentera au Parlement avant le 30 septembre 1995 un rapport présentant le bilan de l'application des dispositions de la loi. Les modalités proposées pour la pérennisation de la dotation globale de fonctionnement invitent, en effet, à une réflexion plus large qui devra déboucher à échéance maximale de cinq ans sur une nouvelle DGF.

A. UNE REFORME INDISPENSABLE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

1. Retrouver des marges de manoeuvre

a) Le constat dressé par le Gouvernement

S'agissant des éléments générateurs de la crise de la DGF, le Gouvernement a été amené à proposer certains arbitrages.

- La prolongation de l'effort particulier consenti à l'égard de l'intercommunalité.

Monsieur Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales a rappelé, devant les élus du Comité des finances locales et ceux de votre Commission, que l'intercommunalité bien préparée, intégrée, fondée sur des projets, constituait indubitablement un bon instrument d'aménagement du territoire. Aussi a-t-il été préconisé de revoir les critères d'attribution et de répartition de la DGF pour ceux des

groupements qui ne seraient pas suffisamment intégrés, le coefficient d'intégration fiscale constituant à cet égard un bon indicateur.

• **La poursuite de l'action en faveur des banlieues défavorisées**

Après la montée en régime de la dotation sociale urbaine en 1991 à 1993, il n'a pas paru souhaitable au Gouvernement de couper cet effort. Celui-ci a même considéré qu'une part importante des marges de manoeuvre susceptibles d'être à nouveau dégagées sur la DGF devait être affectée à la DSU.

• **La pérennisation de la garantie de progression minimale, le cas échéant, à un taux plus faible.**

Les pouvoirs publics ont estimé qu'une minoration du taux de la garantie aurait probablement été efficace lorsque les indices de croissance étaient confortables mais que cette mesure perdait beaucoup de son rendement financier et donc de son aptitude à dégager de la marge de manoeuvre lorsque ces mêmes indices sont faibles.

La suppression de la dotation de garantie de progression minimale s'est ainsi finalement imposée.

Compte-tenu de ces trois réflexions, le Gouvernement a souhaité rédiger son projet autour de deux objectifs et de deux priorités.

Les objectifs sont :

- d'assurer une stabilité des ressources des collectivités comme s'y sont attachées les réformes précédentes de 1979 et de 1985 ;
- mais, parallèlement, d'organiser la solidarité dans le cadre d'un nombre, cette fois, limité de priorités, en réponse aux problèmes les plus aigus auxquels sont aujourd'hui confrontées les collectivités locales.

Les priorités touchent à l'aménagement du territoire dans ses deux composantes essentielles :

- les banlieues en difficulté,
- le monde rural, en proie à la désertification.

C'est vers ces deux seules priorités que la marge de manoeuvre à restaurer devait être dirigée.

b) Les lignes forces du projet du Gouvernement

Le texte soumis à votre examen offre une architecture simple et lisible, rompant partiellement avec la structure par empilement aujourd'hui en vigueur qui favorise certaines dotations servies en priorité, quel que soit leur montant.

Le dispositif proposé repose, en effet, sur la division de la dotation globale de fonctionnement des communes en deux parties presque étanches.

- La première partie, répondant à l'objectif de stabilité, constituerait une dotation forfaitaire comprenant :

- le tronc commun tel qu'il existe aujourd'hui y compris la garantie, pour son montant perçu en 1993 ;

- la majoration de la dotation de compensation au profit des communes rurales ;

- la dotation "villes-centres" ;

- les deux dotations touristiques.

La base de cette dotation serait constituée des attributions reçues à ce titre en 1993, soit un peu plus de 75 milliards de francs.

Il faut bien avoir présent à l'esprit, sur ce point, que les dotations aujourd'hui attribuées, dont la sommation permettra de calculer la dotation forfaitaire, ont vocation à disparaître dès 1994. Il sera simplement fait, commune par commune, un "état des lieux" des montants de DGF perçus en 1993, la base ainsi obtenue progressant ultérieurement selon un indice, en règle générale, identique pour toutes les collectivités concernées.

- La seconde partie de la dotation globale de fonctionnement, répondant à l'objectif d'aménagement du territoire et de solidarité, serait une dotation dite précisément dotation d'aménagement qui comprendrait :

- le financement de l'intercommunalité,

- la dotation sociale urbaine (DSU),

- une nouvelle dotation spécifique dite dotation de solidarité rurale (DSR).

Le financement de la dotation d'aménagement du territoire serait obtenu par un prélèvement plus que proportionnel sur la croissance de la masse de la DGF et sa montée en puissance serait ainsi régulière, mais suffisamment étalée dans le temps afin de ne pas destabiliser les budgets communaux.

Ainsi serait recréé un schéma similaire à celui de la première DGF, avec une dotation forfaitaire dont le poids relatif se réduisait régulièrement, corrélativement au développement de la dotation de péréquation, la stabilité des situations acquises cédant le pas à l'objectif de redistribution.

Pour parvenir à ce résultat, l'article 6 du projet de loi prévoit qu'à compter de l'année 1995, la dotation forfaitaire progressera d'une année sur l'autre de 50 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.

Toutefois, pour 1994, année de démarrage, la dotation forfaitaire serait figée au niveau de 1993 afin d'amorcer la constitution de la dotation de solidarité rurale et de consentir un effort tout particulier en faveur des communes abritant des banlieues en difficulté. Un milliard six cents millions de francs (2 % de 80 milliards) sont ainsi dégagés sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement et entièrement affectés à la dotation d'aménagement :

- la dotation des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre est fixée, en 1994, à *3145 millions de francs au minimum*, soit son montant de 1993 hors garantie de progression et hors mesures rétroactives en faveur des districts nouvellement créés ; elle devrait toutefois s'établir à 3.900 millions de francs compte tenu des besoins de garantie et de financement des attributions aux nouveaux groupements, en progression de 320 millions de francs par rapport à 1993 ;

- la dotation de solidarité urbaine serait fixée *au minimum à 1 260 millions de francs*, soit le niveau atteint en 1993 (1 milliard de francs) majoré de 10 % auquel est ajouté le montant de la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU) en 1994 (160 millions) prélevé sur la DGF des départements ;

• la dotation de solidarité rurale s'établirait ainsi un peu en-dessous de 1.100 millions de francs dès la première année.

En fait, la dotation globale de fonctionnement redevient un instrument de redistribution grâce à l'émergence de deux dotations physiquement distinctes (la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement du territoire) même si leurs taux de progression restent étroitement corellés.

Ce principe souffre certes une légère entorse : la dotation forfaitaire d'une commune peut croître selon un indice supérieur à 50 % du taux de progression en cas d'augmentation de sa population constatée à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire. Les sommes nécessaires au financement de cette majoration particulière seront prélevées, en effet, sur la dotation d'aménagement du territoire avant sa répartition. Il faut toutefois noter que le nouvel article L 238-8 du code des communes prévoit que la croissance de la population telle qu'elle a été constatée ne sera prise en compte que pour la moitié de sa valeur. L'impact de cette mesure ne serait ainsi que de quelques dizaines de millions de francs par an à comparer aux 6,6 milliards de francs de la dotation d'aménagement.

DGF 1993		DGF 1994			
	millions de francs		millions de francs		
Tronc commun métropole hors garantie	63 294	Dotation forfaitaire			
- Dotation de base (40 %) attribution par habitant hiérarchisée en fonction de l'importance démographique de la commune	25 337				
- Dotation de péréquation (37,5 %) attribution tenant compte du potentiel fiscal de la commune et du revenu de ses habitants	23 723				
- Dotation de compensation (22,5 %) attribution prenant en compte les charges de la commune (logements sociaux, voirie, élèves scolarisés)	14 234				
Majoration voirie	202				
Concours particuliers					
- Dotation villes-centres	771				
- Dotations touristiques	1 181				
Tronc commun outre-mer hors garantie	2 342				
Garantie	7 568			Dotation d'aménagement du territoire	
assure à chaque commune une progression annuelle de son attribution égale à 55 % de la progression de la masse de la DGF					
Dotation de solidarité urbaine	1 000	- Groupements	3 145 (au minimum) (3 900 attendus)		
Groupements (avec garantie 194 MF)	3 340	- Dotation de solidarité urbaine : progresses au taux de 10 %/1993	1 100 + 160 provenant de la DGF des départements (DPSU)		
pour mémoire (mesures exceptionnelles 93)	240		----- 1 260 (au minimum) P M (1 080 attendus)		
DGF TOTALE	79 938	Dotation de solidarité rurale :			
		Hypothèse : progression de + 2 %, soit 1,6 milliard de francs de marge.	81 537		

Mais, fondamentalement, à quelques nuances près, le recours à la technique si préjudiciable du préciput est fortement atténué par l'institution de gardes-fous :

- La garantie n'est ainsi plus un élément de blocage

Ainsi, est mis un terme au mécanisme cumulatif qui avait abouti à la paralysie complète de la DGF, la minoration relative de la part "tronc commun" entraînant un relèvement de la dotation de garantie de progression minimale qui, à son tour, avait pour effet de réduire encore un peu plus le montant des dotations du tronc commun...

- La péréquation ne vient plus réduire la péréquation

En premier lieu, l'article 9 du projet de loi dispose qu'à compter de 1995, le montant minimal de la dotation des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre évoluera comme la dotation forfaitaire. Parallèlement, la majoration automatique de cette dotation au titre des groupements nouvellements créés est purement et simplement supprimée. Il reviendra au Comité des finances locales seul, en vertu des pouvoirs généraux de répartition qu'il tient déjà de l'article L 234-17 du code des communes, de fixer le niveau des attributions à l'intercommunalité au-dessus du plancher.

La part relative de l'intercommunalité pourrait donc être appelée à se réduire progressivement au sein de la dotation d'aménagement.

En tout état de cause, elle ne viendra pas infléchir le rythme d'accroissement de la DSU et de la DSR sauf, à la marge, chaque fois que le montant de la garantie de progression des attributions revenant aux syndicats d'agglomération nouvelles, aux communautés urbaines et aux communautés de villes se révélera supérieur aux sommes dégagées par la minoration de la garantie et l'écrêtement de la croissance appliqués aux dotations revenant aux communautés de communes et aux districts.

En second lieu, l'article 8 du projet de loi prévoit qu'à partir de 1995 également, le montant des crédits respectivement attribués à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale sera fixé 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 de la dotation d'aménagement.

Seul un différentiel restreint de croissance, laissé à l'initiative du Comité des finances locales, serait ainsi autorisé entre la DSU et la DSR, la loi consacrant par là-même le principe de l'égalité des ruraux et des urbains dans la jouissance des fruits de la péréquation.

LES MODALITES DE REPARTITION DE LA DGF DES COMMUNES (hors nouvelles règles d'indexation de la DGF - Art. 20 PLFI 94)

Subsistent : les deux petits préciputs initiaux :

- a) "permanents syndicaux",
- b) frais de fonctionnement du Comité des finances locales.

1. Dotation forfaitaire : progresse de 50 % du taux de progression de la DGF globale (à partir de 1995).
2. Par différence on obtient la dotation d'aménagement.
3. Sur la dotation d'aménagement est prélevée par préciput la somme nécessaire au financement de la majoration de dotation forfaitaire due au titre des augmentations de population.
4. Dotation des groupements : une base minimale de 3.145 millions de francs en 1994 évoluant ensuite comme la dotation forfaitaire.

Garantie minimale pour chaque groupement : taux d'évolution de la dotation forfaitaire. (Sauf : progression comprise entre 80 % et 120 % pour les communautés de communes et les districts). La garantie d'évolution de la dotation des groupements s'ajoute à cette dotation et s'impute sur le solde ci-dessous.

5. Solde après prélèvement de la dotation des groupements : peut être majoré du prélèvement effectué sur la dotation des communautés de communes tant que le coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes sera inférieur à celui des districts et minoré de la garantie d'évolution de la dotation des groupements à fiscalité propre.
6. Sur ce solde : on calcule la quote-part de la dotation d'aménagement (pour la partie DSU et DSR) revenant aux DOM et TOM (majoration de 10 % de leur population).

Evolution de cette quote-part "outre-mer" : le total dotation forfaitaire des communes d'outre-mer + leur quote-part "aménagement" progresse au moins comme l'ensemble des ressources affectées à la DGF.

7. Ce préciput opéré, le solde est réparti entre la DSU et la DSR.
Montant minimal : DSU en 1994 = 1.260 millions de francs.

DSR - 1ère partie en 1994 = 400 millions de francs. A partir de 1995 entre 5 % et 20 % de la croissance de la DSR sont affectés à cette part (part "Bourgs-centres").

A partir de 1995 : répartition entre les deux dotations (DSU et DSR) effectuée par le Comité des finances locales. Représentent chacune entre 45 % et 55 % du solde de la dotation d'aménagement après prélèvement de la quote-part "outre-mer".

2. Donner un contenu à l'objectif de cohésion sociale poursuivi par le gouvernement

Après avoir analysé l'architecture générale de la réforme, il est nécessaire d'exposer les principaux mécanismes de solidarité mis en oeuvre par la nouvelle dotation globale de fonctionnement.

a) Promouvoir l'intercommunalité de projet

Une première réponse est apportée par le projet de loi à l'explosion des attributions liées à l'intercommunalité au travers du nouveau mode d'indexation de la dotation des groupements de communes exposé plus haut.

Une autre réponse, vivement souhaitée par votre rapporteur, provient de la mise en oeuvre de mécanismes tendant à dissuader les regroupements de complaisance, uniquement destinés à capter d'importantes ressources complémentaires sans volonté de les coreller à un projet réel de développement économique. Certaines communautés de communes sont, on le sait, au premier chef visées, et à juste titre, par ces accusations: certaines d'entre elles, qui rassemblaient à leur création un nombre considérable de collectivités, ont ainsi vu leur périmètre se réduire dans des proportions tout aussi considérables, cependant que le mécanisme de la garantie de progression minimale leur assurait le maintien d'une rente injustifiée de situation.

Le recentrage de la dotation intercommunale au profit des groupements disposant de projets communs est recherché à travers deux séries de dispositions :

- Il ne paraît pas justifié de réserver à des groupements peu intégrés sur le plan fiscal un sort plus favorable qu'à d'autres qui le sont davantage, sous le seul prétexte qu'ils relèvent de deux catégories juridiques distinctes. Le groupe de travail constitué au sein du Comité des finances locales l'été dernier s'était prononcé en faveur d'une solution permettant de regrouper dans une seule enveloppe les attributions des communautés de communes et des districts dès lors que ces structures lèvent le même type de fiscalité additionnelle.

Le projet de loi n'a pas retenu un schéma aussi radical, mais propose une solution intermédiaire. En effet, l'article 9 dispose que "lorsque le coefficient d'intégration fiscal moyen de cette catégorie de groupements est inférieur à celui des districts, les crédits affectés aux communautés de communes sont, avant répartition entre les

bénéficiaires, diminués d'un montant calculé en fonction des écarts constatés respectivement entre les coefficients d'intégration fiscaux moyens et les potentiels fiscaux moyens par habitant des communautés de communes et des districts".

Le solde ainsi dégagé vient gonfler la dotation d'aménagement et peut, le cas échéant, servir à financer la dotation de garantie des groupements autres que les districts et les communautés de communes.

- Le projet limite, ensuite, les effets des mécanismes de garantie assurés aux districts et aux communautés de communes en les fixant à l'intérieur de marges de fluctuation comprises entre 80 % et 120 % des attributions de l'année précédente.

Ce qui est particulièrement visé ici est le cas de groupements à fiscalité propre qui exercent, au titre d'une année, une pression fiscale forte dans le but d'obtenir une DGF conséquente pour la réduire l'année suivante en faisant supporter l'ajustement par la garantie d'évolution minimale.

Plus accessoirement, l'augmentation de la richesse fiscale d'un groupement, entraînant la réduction de l'écart relatif entre le potentiel fiscal du groupement et la moyenne nationale de référence, risque de se traduire par une réduction de l'attribution spontanée au titre de la dotation de péréquation justifiant, dans certains cas, un recours à la garantie d'évolution minimale.

Une seule exception serait consentie au principe de l'écrêtement de 120 % pour les districts et les communautés de communes dont l'attribution par habitant calculée avant application de l'écrêtement est inférieure à l'attribution par habitant perçue la première année où le groupement a levé une fiscalité propre (1).

Il s'agit, par cette clause de sauvegarde, de ménager les cas de montée en puissance de groupements nouvellement créés : ce serait, en effet, aller à l'encontre de l'objectif recherché que de sanctionner précisément les structures qui accomplissent un effort considérable pour rattraper le coefficient d'intégration fiscale moyen de leur catégorie.

D'après les simulations effectuées par la direction générale des collectivités locales, le dispositif d'assouplissement des conditions d'attribution de la garantie d'évolution minimale et d'écrêtement de la croissance des dotations des districts et des

1. Il est rappelé qu'au titre de l'année où le groupement lève pour la première fois sa fiscalité propre, les communautés de communes et les districts bénéficient d'une attribution de DGF calculée sur la base d'un CIF égal au CIF moyen de l'année précédente de la catégorie de groupements à laquelle ils appartiennent.

communautés de communes permettrait d'autofinancer partiellement la DGF des groupements. Du moins est-il prévu qu'il génère les ressources nécessaires au financement de la garantie de progression minimale des autres groupements, SAN, communautés urbaines et communautés de villes dont les attributions progresseront, elles, au moins comme la dotation forfaitaire.

b) Mettre un terme aux effets de seuil de la dotation sociale urbaine

552 communes sont éligibles à la DSU en 1993, dont 485 comptent plus de 10 000 habitants, soit 55 % de cette catégorie de communes. Avec les 134 communes éligibles à la DPSU, cette proportion s'élève à 70 %.

Le montant moyen de la dotation est de 1,8 million de francs, ce qui peut représenter 4 à 5 % de la DGF, notamment pour les communes les plus importantes. Aussi a-t-il été estimé que la DSU répondait globalement à l'objectif d'aide spécifique aux communes urbaines confrontées à des charges élevées.

Une critique importante reste toutefois attachée à cette dotation : les critères de sélection retenus (insuffisance de potentiel fiscal, proportion importante de logements sociaux) génèrent des effets de seuil. En ajoutant quelques logements sociaux à leur patrimoine, certaines communes parviennent à bénéficier d'une dotation importante alors que d'autres, dont la situation n'est pas objectivement différente, sont privées de toute attribution.

Le projet de loi vise donc également à mettre un terme à la brutalité des effets de seuil de la DSU.

L'article 11 du texte qui vous est soumis propose ainsi d'effectuer un classement unique et linéaire des communes de plus de 10 000 habitants à partir d'un indice composite. Cet indice synthétique serait constitué par la prise en compte, selon une pondération fixée par voie réglementaire, 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 et l'écart du nombre de bénéficiaires d'aides au logement à la moyenne.

Ensuite, l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus devraient être classées selon quatre classes d'indices par ordre décroissant, ces classes étant affectées chacune d'un coefficient multiplicateur : 1,5 pour la première catégorie, 1 pour la deuxième, 0,5 pour la troisième et 0 pour la quatrième catégorie. L'attribution revenant à chaque commune serait égale au produit de sa population

par la valeur de l'indice qui lui est attribué, pondéré par le coefficient de sa catégorie.

Cette pondération permettrait, en tout premier lieu, d'atténuer très fortement tous les effets de seuil. Elle aurait, d'autre part, pour effet de rendre inéligibles les communes affectées du coefficient 0 : 222 communes sur 888 communes de plus de 10 000 habitants seraient ainsi exclues du partage.

Par la sélection des 666 communes, 77 communes bénéficiaires de la DSU en 1993 ne seraient plus éligibles. Il s'agit toutefois pour 69 d'entre elles de communes de moins de 10 000 habitants dont 19 pourraient être attributaires de la future dotation "bourgs-centres". Les autres devraient pouvoir continuer à s'insérer dans les mécanismes de la DSU, l'article 11 du projet de loi pérennisant la règle aujourd'hui en vigueur rendant éligibles à 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.

c) Etendre la solidarité à toutes les communes du monde rural

Les réflexions conduites au cours de l'été sur les modalités futures de la solidarité rurale ont conflué dans le refus de limiter celle-ci à quelques milliers de communes dites "bourgs-centres" et ont validé l'idée d'une péréquation ou, plus exactement, d'un réajustement de la DGF par habitant au bénéfice de toutes les communes du monde rural, le seuil étant, par cohérence avec le dispositif urbain, fixé à 10 000 habitants.

Ce faisant elles se sont inscrites dans la logique de rééquilibrage de la dotation globale de fonctionnement au profit des petites collectivités rurales préconisée, en son temps, par la mission sénatoriale chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et présidée par notre excellent collègue Jean François-Poncet (1) et dont les rapporteurs étaient nos excellents collègues Hubert Haenel, Jean Huchon et Roland du Luart.

1. Cf. : Rapport Sénat n° 249 (seconde session ordinaire de 1990-1991).

Ainsi, la dotation de solidarité rurale devrait-elle comprendre deux fractions pour un montant de démarrage d'environ 1 100 millions de francs :

- une fraction "bourgs-centres" représentant un tiers de la DSR en 1994 (soit 400 millions de francs),

- une fraction de péréquation représentant les deux-tiers de la DSR en 1994 (soit un peu moins de 700 millions de francs).

A partir de 1995, la part de la croissance annuelle des crédits de la DSR consacrée à la fraction "bourgs-centres" devrait être comprise entre 5 % et 20 %, le restant étant attribué à la péréquation dans une proportion qu'il reviendra au Comité des finances locales de définir.

Ainsi, la dotation de péréquation est-elle appelée à acquérir à terme, au sein de la DSR, un poids prépondérant, bien supérieur à celui qui sera le sien en 1994, année de démarrage. Cette orientation dont les modalités d'application peuvent être discutées, satisfait l'une des revendications essentielles du monde rural.

• La péréquation en faveur des communes rurales

Si toutes les communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants ont vocation, à compter de 1995, à recevoir une part de péréquation, les critères de répartition retenus :

- tendent à avantager les communes les plus petites ;

- ont pour conséquence pratique de réduire les écarts de DGF moyenne entre les strates.

A l'intérieur de la sélection des critères de répartition proposés, la population et le potentiel fiscal interviennent à hauteur de 40 %, la voirie et les élèves pour 30 % chacun. Ce système aboutit à dresser un classement linéaire des communes de moins de 10 000 habitants en fonction des problèmes éprouvés. En outre, ce dispositif a l'immense mérite de s'appuyer sur les mécanismes bien connus des dotations actuelles de péréquation et de compensation.

Enfin, à la demande du groupe de travail du Comité des finances locales :

- il est proposé de ne faire porter l'effort de péréquation, en 1994, que sur les communes de moins de 3 500 habitants, c'est-à-dire

celles qui souffrent des plus grands écarts de dotation moyenne par habitant ;

- il est également proposé que, pour des raisons d'équité générale, les communes disposant d'un potentiel fiscal plus de deux fois supérieur à la moyenne de leur strate ne bénéficient pas de cette dotation supplémentaire de péréquation.

• **La dotation au bénéfice des bourgs-centres**

Dans un souci de simplicité, il a été décidé, dès l'étape de l'examen par le groupe de travail du Comité des finances locales, de ne pas définir les bourgs-centres à partir de critères d'équipements et de services fondés sur l'inventaire communal, mais de recourir à des **critères institutionnels et démographiques** qui recourent d'ailleurs largement les premiers.

Il est ainsi proposé de retenir d'une part les chefs-lieux de cantons, d'autre part les communes comportant plus de 15 % de la population cantonale. Ne seraient toutefois pas éligibles les communes situées dans une agglomération ou elles-mêmes éligibles à la DSU.

Ce choix de critères permettrait de toucher, selon les simulations, 4 018 communes, dont 2 050 sur les 2 552 qui bénéficient actuellement de la dotation de développement rural (DDR).

Du fait du recours à la notion administrative de chef lieu de canton, la cible de cette première fraction de la DSR serait ainsi constituée pour une bonne partie de bourgs de quelques centaines d'habitants qui ont toutefois un important rôle structurant au sein de zones en voie de désertification.

Les communes bien équipées mais ne remplissant aucun des deux critères ci-dessus feraient l'objet d'un traitement spécifique, grâce aux crédits déconcentrés de la DDR.

• **Le découplage et la généralisation d'une gestion déconcentrée de l'ensemble des attributions de la dotation de développement rural.**

Sur la suggestion du groupe de travail du Comité des finances locales, le gouvernement propose, à l'article 27 du projet de loi, que l'actuelle deuxième part de la DDR soit transformée en dotation déconcentrée au niveau départemental, s'ajoutant ainsi à la première part réservée aux groupements. Cette solution

permettrait de régler les cas particuliers que les critères nationaux ne peuvent envisager dans leur généralité.

Elle viserait également à satisfaire les besoins nés de la transition financière à laquelle devront faire face, en 1994, les quelque 500 communes ne bénéficiant plus de la DDR-deuxième part sans être pour autant éligibles à la nouvelle dotation de solidarité rurale.

Votre commission et votre rapporteur ont, les premiers, demandé depuis de nombreuses années que les dotations de fonctionnement versées par l'Etat aux collectivités locales fassent l'objet d'une gestion plus largement déconcentrée. La définition au plan national des critères d'attribution conduit, en effet, trop souvent à laisser de côté des situations locales qui mériteraient cependant l'attribution de moyens spécifiques.

Cette démarche intellectuelle est, en outre, cohérente avec la position de principe défendue par notre Haute Assemblée qui a toujours considéré que ces dotations traduisaient l'acquittement par l'Etat de la dette contractée au titre du détournement au profit de son budget de l'assiette de certaines impositions locales et ne pouvaient donc être simplement considérées comme les instruments d'une politique nationale déterminée par lui seul.

d) Donner un "coup de pouce" ponctuel à la péréquation interdépartementale

L'augmentation de 2 % de la masse de la DGF des départements devrait être affectée, pour une part plus que proportionnelle, à une majoration de la dotation de fonctionnement minimale des départements actuellement bénéficiaires et pour le solde répartie entre tous les départements selon les mécanismes habituels.

Le partage retenu est le suivant : sur les deux points de croissance appliqués à la dotation départementale de 1993 (16,3 milliards de francs) 1,5 point est affecté à la masse de la DGF (3/4) et 0,5 point pour la majoration de la DFM (1/4 soit 75 millions de francs au maximum). Ce mécanisme ne fonctionnerait qu'au titre de 1994, la DGF des départements reprenant une progression normale à partir de 1995.

Il résulte des simulations effectuées par la direction générale des collectivités locales que la répartition proposée pour 1994 devrait entraîner une forte majoration de la DGF totale des départements bénéficiaires d'une dotation de fonctionnement

minimale alors précisément que les dotations par habitant de ces départements sont déjà plus fortes que la moyenne en raison du bon fonctionnement des mécanismes de péréquation.

L'enveloppe consacrée à la DFM, minorée de la part outremer, passerait, en effet, de *126,2 millions de francs* à *201,3 millions de francs*, soit *59,5 %* d'augmentation par rapport à 1993. La DGF totale par habitant s'établirait, en moyenne, à 399 francs, mais à 940 francs en Lozère et à 305 francs en Dordogne.

Toutefois, l'élargissement un moment envisagé du nombre des bénéficiaires de la DFM a finalement été abandonné. Après étude, cette option a été rejetée par le groupe de travail du Comité des finances locales qui a noté, en particulier, que l'assouplissement des critères d'éligibilité actuels conduirait à abaisser le seuil d'insuffisance du potentiel fiscal moyen par habitant de *40 %* à *15 %*, tandis que le seuil d'insuffisance du potentiel fiscal superficiaire (*60 %*) ne pourrait être significativement abaissé sans entraîner la sélection d'un nombre trop important de départements.

Dans le même ordre d'idée, la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU) est appelée à disparaître à proportion du quart de son montant de 1994 (160 millions de francs) chaque année entre 1995 et 1998. Les marges ainsi dégagées seraient réparties, dans des conditions fixées par le Comité des finances locales, entre la DGF des départements, à l'exception des départements contributeurs à la majoration de DFM, la répartition étant alors effectuée au prorata de la dotation de péréquation, et la dotation de fonctionnement minimale des départements.

B. UNE REFORME PROVISOIRE

En présentant les grands axes du présent projet de réforme aux élus du comité des finances locales, le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, M. Daniel Hoeffel devait préciser que celui-ci n'avait dans son esprit *"qu'une durée de vie limitée, cinq ans tout au plus, avec une clause de réexamen au bout de deux ans de fonctionnement"*.

De fait, l'urgence qu'il y avait à rétablir les principaux rouages du grand corps de la dotation globale de fonctionnement interdisait de satisfaire à l'exigence d'une réforme ambitieuse et profonde de la DGF. Par bien des aspects même, la réforme proposée peut paraître paradoxale. Elle appelle en tout cas une réflexion à plus long terme.

Par ailleurs, et dans l'immédiat, si elle en approuve les grandes lignes et même l'essentiel du détail, votre commission considère toutefois que le texte proposé est perfectible sur certains points touchant notamment l'intercommunalité de projet et la prise en compte des bourgs-centres.

1. Une réforme paradoxale qui appelle une réflexion à plus long terme

Tout le paradoxe de la réforme proposée tient en ce qu'elle repose précisément sur ce qu'elle cherche à éviter : elle ne supprime, en effet, la garantie de progression minimale que pour la rétablir et l'étendre à toutes les communes à partir de 1995, au taux, il est vrai, de 50 % (contre 55 %) du taux de progression de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement. Mais on notera que la minoration de garantie pour les villes les plus aisées disparaît aussi à cette occasion.

Ce paradoxe s'explique par la faiblesse des perspectives de croissance et par l'urgence :

- la nécessité de dégager des marges de redistribution non pas à partir de la croissance de la masse de la DGF, devenue trop faible, mais par redéploiement interne au sein même de la dotation ;

- à l'intérieur de ce cadre contraint, le choix, en outre, de la stabilité, dicté par l'impossibilité de définir dans l'urgence des mécanismes plus subtils de répartition de la DGF,

ont eu pour conséquence un alignement de toutes les communes concernées sur des conditions rigoureusement identiques de progression de leurs attributions de 1993, à l'exception toutefois de la dotation de solidarité urbaine et compte non tenu de l'effet des augmentations de population pour celles d'entre elles qui bénéficient d'une croissance démographique.

Il est clair, en tout cas, que ce paradoxe n'est pas tenable à long terme et qu'il est de toute façon menacé sur le court terme.

- Sur le court terme, en effet, il est indispensable d'intégrer à nouveau, à compter de 1995, une partie de la croissance économique dans la définition de l'indice de progression de la dotation globale de fonctionnement.

Votre Commission ne remet pas en cause le gel, en 1994, des différentes attributions dorénavant incluses dans la dotation forfaitaire. Elle reconnaît, en outre, le bien-fondé d'une indexation de

la DGF sur l'évolution des seuls prix à la consommation pour l'année prochaine ainsi que le prévoit l'article 20 du projet de loi de finances initiale pour 1994.

Deux motifs la conduisent à cette position de sagesse :

- **Le précédent de 1977 et de 1978** : les pouvoirs publics ont ainsi suspendu le caractère évolutif du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) en instituant pour ces deux années, 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. Il s'agissait toutefois d'un palliatif dans l'attente de la loi qui devait donner le jour à la DGF. Il convenait alors d'arrêter le glissement du système en place sur sa pente naturelle avant la définition de nouveaux mécanismes.

- Ensuite, les collectivités concernées ont bénéficié, cette année, de l'excès de confiance du gouvernement précédent qui avait envisagé une croissance de 2,6 % de la production intérieure brute. 1,73 point (2/3 de 2,6) ont ainsi été insérés dans l'indice synthétique de croissance de la DGF, le portant à + 4,33 %, alors que le PIB devait connaître l'une de ses contractions les plus sévères de l'après-guerre.

Si les perspectives réelles de croissance, c'est-à-dire en l'occurrence la récession, avaient été correctement appréhendées, l'indice prévisionnel d'évolution de la DGF n'aurait dû se résumer qu'à la moyenne annuelle de progression du prix de la consommation des ménages, calculée hors tabac, soit + 2,6 % (au lieu de + 2,8 % pour l'indice réel).

En 1993, la DGF se serait ainsi élevée à 94.624 millions de francs. En 1994, à législation inchangée et compte tenu donc d'une croissance prévisionnelle positive du produit intérieur brut de 1,4 %, la dotation globale de fonctionnement aurait ainsi atteint 97.396 millions de francs.

Rappelons, à titre de comparaison, que le projet de loi de finances pour 1994, actuellement en discussion devant l'Assemblée nationale, a porté à 98.144 millions de francs le montant de la DGF : les collectivités concernées restent ainsi gagnantes de 750 millions de francs.

En fait tout se passe comme si l'indexation sur les prix seuls, qui aurait dû être appliquée en 1993, avait été reportée sur 1994, au bénéfice d'ailleurs des collectivités concernées.

A partir de 1995, les deux raisonnements qui précèdent ne seront toutefois plus valables. En premier lieu de

nombreux éléments indiquent qu'une croissance plus nettement positive du PIB devrait se manifester au cours des prochains mois.

Or, encore une fois, la DGF ne saurait être assimilée à une subvention de l'Etat. Il s'agit, en effet, d'un prélèvement sur recettes, c'est-à-dire d'un partage des ressources levées par l'Etat. Et l'évolution de ces dernières prises globalement est bien le reflet de la situation économique.

Aux raisons de fond et d'équité qui viennent d'être rappelées, s'en ajoute une autre d'opportunité, sans doute la plus importante : le système mis en place par la présente réforme n'est viable sur les quatre ou cinq années de son existence que si cet ensemble, qui reste relativement corseté et peu mobile, continue à s'alimenter à un taux de croissance qui lui confère un minimum de marge. De ce point de vue, il est clair que la désinflation passe pour être aujourd'hui l'une des données fondamentales de notre économie et que le gain que l'on peut attendre d'une croissance des prix sera dans ces conditions insuffisant.

- En outre, sur le plus long terme, il apparaît d'ores et déjà que même si la marge de redistribution continue de progresser, la dotation forfaitaire, photographie des situations acquises et de toutes les inégalités constatées à ce jour, continuera de disposer d'un poids écrasant au sein de la DGF, même au terme d'un délai de cinq ans.

Telle sera, en effet, la conséquence, d'une part, de la faiblesse relative de la marge de redistribution initiale (6,6 milliards de francs avec l'intercommunalité sur 81,6 milliards de francs, soit 8 % environ de la DGF de 1994) et, d'autre part, de l'alignement de toutes les communes sur les mêmes modalités de progression en ce qui touche les autres dotations.

Le présent projet de loi anticipe, par ailleurs, plusieurs réflexions de fond qui devraient aboutir dans les prochains mois et influencer sans doute l'avenir de la dotation globale de fonctionnement :

- le projet de loi quinquennal sur la maîtrise des finances publiques ;

- la mise en route des contrats du XI^e plan quinquennal ;

- le projet de loi-cadre sur l'aménagement du territoire.

Il sera en tout cas souhaitable que le rapport que le gouvernement déposera le 30 septembre 1995 sur le bureau des assemblées trace de manière assez précise les grandes lignes d'une

remise à plat de la DGF.

2. Une réforme perfectible dans l'immédiat

Le présent projet de réforme est approuvé dans ses grandes lignes par votre Commission. Celle-ci a toutefois souhaité lui apporter quelques précisions de fond touchant deux points en particulier.

- La notion d'intercommunalité de projet, déjà bien défendue par le présent texte, peut cependant être encore approfondie.

En particulier, les districts à fiscalité propre et les communautés de communes ont une fiscalité additionnelle similaire. Les critères physico-financiers servant au calcul de leurs dotations sont comparables, à savoir le potentiel fiscal et le coefficient d'intégration fiscale.

On constate certes des différences entre les coefficients d'intégration fiscale et les potentiels fiscaux moyens entre les deux catégories. Mais elles s'expliquent par l'ancienneté des districts et la "jeunesse" des communautés de communes dont l'intégration fiscale, faible pour l'instant, devrait grandir avec la montée en charge progressive des compétences transférées par les communes, notamment s'agissant des compétences nouvelles que sont l'aménagement de l'espace et le développement économique.

Il vous sera proposé par conséquence de considérer, pour le calcul de la DGF, les deux catégories d'établissement public comme une seule catégorie, ce mode de calcul s'avérant plus simple et plus juste que celui proposé dans le texte du projet de loi.

Ainsi, un district et une communauté de communes ayant le même coefficient d'intégration fiscale et le même potentiel fiscal seront assurés de percevoir des dotations par habitant comparables.

Au bout du compte, seules les communautés de communes qui auront fait le pari de l'intégration fiscale profiteront pleinement des mécanismes de la DGF.

- La notion de "bourg-centre" est relativement bien cernée par les deux critères juridique et démographique mis en oeuvre par le texte. Il n'en demeure pas moins que, comme toute définition établie au plan national et en termes généraux et impersonnels, elle ne saurait couvrir toutes les situations.

De ce point de vue, le système de "rattrapage" mis en place au travers de la fraction communale de la dotation de développement rural ne paraît guère convaincant.

En effet, les attributions versées aux communes le seront, comme pour les groupements, en vue du financement de projets. L'enveloppe communale risque donc ainsi de manquer en partie sa cible, dans tous les cas où les communes-centres n'auront pas de dossier contenant un projet en bonne et due forme à soumettre à la commission et au préfet.

Un amendement vous sera donc proposé afin de prévoir que des subventions pourront également être attribuées, hors projets, dans la limite de 20 % des sommes déléguées aux représentants de l'Etat dans le département, aux communes qui, sans être éligibles à la première fraction de la DSR, jouent cependant un rôle structurant en matière d'équipements collectifs et de services de proximité pour les populations du monde rural. Précisons que le préfet attribuera ces subventions sous le contrôle de la commission d'élus chargés de définir la liste des communes bénéficiaires de cette "session de rattrapage".

Enfin, votre commission a souhaité que le gouvernement soit en mesure de préciser et d'améliorer le texte du nouvel article L 234-12 du code des communes relatif à la dotation de solidarité urbaine. Elle a toutefois jugé préférable de ne pas elle-même procéder aux retouches qui lui paraissent nécessaires, dans l'attente d'une évaluation sérieuse de l'impact des différentes hypothèses qu'elle a soumises au gouvernement.

En particulier, votre commission est d'avis qu'il convient d'explorer les voies de la mise en oeuvre d'un quatrième critère de mesure de la richesse et des charges sociales d'une commune. Ce critère pourrait permettre la prise en compte de certaines situations individuelles dont la gestion incombe à la collectivité et singulièrement à la commune : bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, chômeurs de longue durée...

Sous réserve de ces quelques améliorations de fond et de retouches rédactionnelles, votre Commission vous proposera d'adopter le présent projet de loi.

A ce sujet, elle tient à remercier vivement la Commission des lois avec laquelle elle a travaillé en étroite concertation et qui a décidé de s'en remettre aux modifications proposées par la Commission des finances.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES ET DE CERTAINS DE LEURS GROUPEMENTS

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

ARTICLE PREMIER

Composition de la dotation globale de fonctionnement

Commentaire : Cet article modifie le premier alinéa de l'article L.234-1 du code des communes et fixe le principe de la répartition de la dotation globale de fonctionnement en une dotation forfaitaire et, le cas échéant, une dotation d'aménagement.

En l'état actuel du droit, l'article L 234-1 du code des communes dispose qu'une dotation globale de fonctionnement est instituée en faveur des communes et de certains de leurs groupements. Il précise qu'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.

Le présent article abroge cette répartition et lui en substitue une autre reposant sur une dotation générale, attribuée à toutes les communes et groupements de communes, la dotation forfaitaire et sur une dotation accordée selon des critères spécifiques à certaines de ces collectivités, la dotation d'aménagement.

Dans la suite du projet de loi, il revient à *l'article 6* de préciser le contenu et les règles d'indexation de la dotation forfaitaire et à *l'article 8* de fixer les règles de calcul et de répartition de la dotation d'aménagement.

Enfin, *l'article 20* du projet de loi de finances initiale pour 1994, actuellement en discussion devant l'Assemblée nationale, a pour objet de modifier les autres dispositions de l'article L 234-1 du code des communes, relatives à l'indexation et au calcul de la masse globale de la dotation globale de fonctionnement.

Votre rapporteur rappelle, en effet, que dans l'attente de l'adoption d'un code des collectivités territoriales, les dispositions relatives à l'indexation de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement sont "logées" dans le code des communes, sous l'article L 234-1.

Le commentaire de fond touchant le contenu du présent article a déjà été présenté dans l'exposé général. Sur la forme, votre rapporteur constate qu'en s'inspirant de la rédaction actuelle du premier alinéa de l'article L 234-1 du code des communes, le Gouvernement commet une inexactitude. Il n'est, en effet, pas possible de laisser en l'état un texte qui dispose qu'une dotation globale de fonctionnement se compose d'une dotation forfaitaire et, le cas échéant, d'une dotation d'aménagement est instituée en faveur de certains groupements de communes. Ceux-ci se verront, on le sait, attribuer une fraction de la seule dotation d'aménagement.

Un premier amendement aura donc pour objet de supprimer, dans l'article L 234-1 du code des communes, la formule "*le cas échéant*". Dès lors, il devient clair que la masse constituée par la DGF perçue par les communes et les groupements de communes se compose d'une dotation forfaitaire et d'une dotation d'aménagement et que c'est à des articles ultérieurs du code des communes qu'il reviendra de préciser le mode de répartition de ces deux ensembles entre les collectivités et établissements concernés.

Par ailleurs, il paraît acquis, au moment où le présent texte vient en discussion devant notre Haute Assemblée, que la dotation globale de fonctionnement doive à nouveau bénéficier, à compter de 1995, d'un régime d'indexation analogue à celui actuellement en vigueur même s'il est d'ores et déjà évident qu'il faudra l'améliorer.

Il importe, dans ces conditions, de prévoir, dès maintenant, sous peine de laisser l'article L 234-1 incomplet, l'insertion dans le projet de loi de dispositions portant adaptation des règles de répartition aujourd'hui appliquées en matière de régularisation au 31 juillet de l'année $n + 1$ de la DGF votée pour l'année n .

En effet, le Conseil constitutionnel, dans sa *décision n° 89-268 D.C. du 29 décembre 1989*, a jugé que les dispositions qui ont pour objet de modifier les conditions de répartition entre les communes intéressées de la dotation globale de fonctionnement ne modifieraient pas le montant global de ladite dotation et que, par suite, l'objet de ces dispositions est étranger à ceux qui peuvent seuls relever d'une loi de finances en vertu des dispositions de l'article premier de l'ordonnance portant loi organique n° 59-2 du 2 janvier 1959.

Autrement dit, si le principe de la régularisation trouve sa place dans une loi de finances, il n'en va pas de même des règles de répartition de cette régularisation qui doivent, elles, figurer dans une loi ordinaire.

Un second amendement vise ainsi à compléter l'article L 234-1 du code des communes en précisant que le montant de la régularisation est réparti entre les bénéficiaires de la DGF au prorata des sommes perçues au titre de la dotation initiale de l'année au cours de laquelle la régularisation est versée.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article ainsi amendé.

ARTICLE 2

Suppression de la référence à la dotation de base de la dotation globale de fonctionnement dans une division du code des communes

Commentaire : Cet article comporte des modifications d'ordre rédactionnel

Il vise en effet à effacer la division du code des communes intitulée "*Sous-section II - Dotation de base*". Il s'agit d'un article de conséquence n'appelant pas de commentaire particulier.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 3

Modalités d'évaluation de la population des communes bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement

Commentaire : Cet article pérennise les règles actuellement en vigueur fixant les modalités d'évaluation de la population des communes bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement ainsi que la répartition de ces dernières par strates démographiques.

Les articles L 234-2 et L 234-3 du code des communes, dans leur rédaction présente, contiennent les règles de répartition de la dotation de base, première des dotations du "tronc commun" de la DGF.

La disparition de la dotation de base entraîne l'abrogation du contenu de ces deux articles et autorise l'insertion, à cet endroit du code, de deux dispositions à caractère général.

L'article L 234-2 devient ainsi le réceptacle de l'article L 234-19-3 du code des communes, sous sa forme actuelle. Quelques modifications de portée purement rédactionnelle ont été introduites, pour l'occasion, dans cet article qui précise que la population à prendre en compte pour les opérations de calcul et de répartition de la DGF est celle qui résulte des recensements généraux ou complémentaires, majorée chaque année des accroissements de population dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Le nombre d'habitants au regard de la DGF ne varie ainsi qu'en cas d'augmentation de 15 % au moins de la population réelle, à charge pour les communes de faire effectuer un recensement complémentaire qui ne concerne que les logements construits depuis le précédent recensement (Décret n° 85-1515 du 31 décembre 1985).

Le chiffre obtenu à partir des recensements généraux ou complémentaires est ensuite majoré d'un habitant par résidence secondaire, sauf disposition contraire. Tel doit être, en particulier le cas, pour le calcul de la dotation sociale urbaine qui ne prend en compte que la population résultant des recensements généraux ou complémentaires.

L'article 234-3 accueille, pour sa part, les règles de répartition des communes en quinze groupes démographiques établis par tranches de population.

Le bornage de ces groupes reste identique à celui aujourd'hui en vigueur pour le calcul des dotations de base et de péréquation.

La pérennisation du système des strates démographiques se justifie par la persistance du recours à la notion d'écart à la moyenne du potentiel fiscal d'une commune calculé par groupe démographique. Tel est ou sera notamment le cas, en effet :

- pour la répartition de la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale (*fraction de péréquation* du futur article L 231-13 du code des communes),

- pour la répartition de la part principale du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (article 1648 B du code général des impôts).

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 4

Suppression de la référence à la dotation de péréquation de la dotation globale de fonctionnement dans une division du code des communes

Commentaire : Cet article comporte des modifications d'ordre rédactionnel.

Le 1^o de cet article porte suppression de la sous-section intitulée "dotation de péréquation" devenue sans objet dans le cadre de la nouvelle architecture de la DGF.

Toutefois, les concepts d'effort fiscal et de potentiel fiscal mis en oeuvre pour le calcul de la dotation de péréquation restent en vigueur.

Potentiel fiscal et effort fiscal

Le potentiel fiscal mesure la richesse fiscale d'une commune. Il est égal au produit des bases brutes servant à l'assiette des impôts communaux par le taux moyen national de chacune de ces taxes. Dans un premier temps, il est procédé au calcul du produit fictif que la commune percevrait si elle appliquait le taux moyen national constaté. La somme ainsi obtenue est ensuite divisée par le nombre d'habitants pour obtenir le potentiel fiscal par habitant.

Le potentiel fiscal correspond donc au produit potentiel qu'une commune pourrait percevoir si elle adoptait les taux moyens nationaux au lieu de ses propres taux.

L'effort fiscal reflète la politique fiscale suivie par la collectivité pour les trois "impôts -ménages" : taxes foncières et taxe d'habitation. Il est, en effet, égal au rapport entre, d'une part le produit des impôts directs hors taxe professionnelle, augmenté du produit éventuel de la taxe ou de la redevance sur les ordures ménagères et des compensations versées par l'Etat en matière de taxe foncière, et d'autre part le potentiel fiscal "trois taxes", c'est-à-dire compte non tenu de la taxe professionnelle de la commune.

L'effort fiscal est ainsi très voisin de l'unité sans lui être toutefois égal du fait de l'intégration au numérateur des compensations et exonérations et de la taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Le 2° opère, à l'intérieur des dispositions relatives au potentiel fiscal (*article L 234-6*), une mutation de référence par cohérence avec le contenu de l'article 3 du projet de loi.

Le 3° du présent article transfère les dispositions relatives à la définition du potentiel fiscal sous l'article L 234-4 qui abritait jusqu'à présent les éléments du calcul de la dotation de péréquation.

Le 4° vise également à prendre en compte les changements de numérotation prévus par le présent texte au sein des dispositions relatives à l'effort fiscal. L'article L 234-5 et son contenu (définition de l'effort fiscal) ne font quant à eux l'objet d'aucun transfert.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 5

Assiette de la taxe d'habitation prise en compte pour le calcul de l'effort fiscal

Commentaire : Cet article complète les dispositions relatives à la mesure de l'effort fiscal en intégrant dans les ressources nettes de la taxe d'habitation les bases qui font, depuis la loi de finances pour 1992, l'objet d'une exonération compensée par l'Etat.

L'article L 234-7 du code des communes définit le produit des impôts, taxes et redevances pris en considération pour le calcul de l'effort fiscal.

Sans qu'il soit besoin de le préciser, la notion de produit recouvre automatiquement le montant des dégrèvements d'impôts locaux. Elle ne comprend, en revanche, pas celui des exonérations de bases, sauf exceptions.

Le c) de l'article L 234-7 précité dispose ainsi qu'il est tenu compte de la taxe d'habitation *"majorée de la somme correspondant aux exonérations permanentes dont ont bénéficié, en application de l'article 1408 du code général des impôts, les résidences universitaires et les casernements des personnels des armées"*.

Jusqu'en 1991 inclus, les dégrèvements suivants ont donc été, *de facto*, compris dans le produit de la taxe d'habitation :

- dégrèvement au profit des titulaires de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité ;
- dégrèvement au profit des contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que des veuves et veufs qui ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente ;
- dégrèvement au profit des contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence, lorsqu'au titre de l'année précédente, ils ne sont pas passibles de l'impôt sur le revenu ;
- dégrèvement d'office au profit des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

L'article 21-I de la loi de finances pour 1992 a substitué un régime d'exonération aux trois premières catégories de dégrèvements,

ne laissant en place que le dégrèvement d'office s'appliquant aux RMI-stes.

Les conséquences auraient dû être immédiates sur la définition de la taxe d'habitation et auraient dû se traduire, toutes choses égales par ailleurs, par une baisse de l'effort fiscal des collectivités concernées.

L'article L 234-5 du code des communes contient, toutefois, dans son dernier alinéa un garde-fou. Il est, en effet, prévu que *"pour les communes dont le taux moyen pondéré des trois taxes directes locales est inférieur à celui de l'année précédente, c'est ce dernier taux qui est pris en compte pour la détermination du produit des impôts, taxes et redevances"* permettant de calculer l'effort fiscal.

Les effets de l'article 21 de la loi de finances pour 1992 ont donc été reportés sur 1994. Votre rapporteur rappelle, de ce point de vue, que l'effort fiscal prend en compte le produit des impôts, taxes et redevances perçus l'année précédente. La garantie décrite ci-dessus a donc joué en 1993 pour la taxe d'habitation prélevée en 1992 et calculée hors dégrèvements devenus exonérations.

Le présent article vise ainsi à atténuer les conséquences de l'article 21-I de la loi de finances pour 1992 en ajoutant à la liste des exonérations prises exceptionnellement en compte pour établir la taxe d'habitation des collectivités locales celles d'entre elles qui avaient, jusqu'au 31 décembre 1991, la qualité de dégrèvements.

Le montant des exonérations ainsi additionnées à la taxe d'habitation ne serait toutefois estimé que pour leur partie effectivement compensée par l'Etat. Votre rapporteur rappelle, en effet, à ce sujet que la transformation de dégrèvements d'impôts locaux en exonérations de bases a pour effet de limiter la compensation versée par l'Etat à la seule évolution des bases en excluant la prise en compte de l'augmentation des taux décidée par les collectivités locales.

Accessoirement, le présent article appose une nouvelle numérotation sur l'article du code des communes précité qui précise les produits à retenir pour la définition de l'effort fiscal.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 6

La dotation forfaitaire

Commentaire : Cet article fixe les règles de calcul et d'attribution de la nouvelle dotation forfaitaire. Il précise notamment que la dotation forfaitaire recouvre l'ensemble des composantes actuelles de la DGF des communes, à l'exception de la dotation sociale urbaine et de la dotation des groupements. Il prévoit également qu'à compter de 1995, la dotation forfaitaire progressera chaque année de 50 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF.

Le 1° du présent article introduit au sein des dispositions du code des communes relatives à la dotation globale de fonctionnement une sous-section II relative à la dotation forfaitaire. Celle-ci se compose de deux articles :

- *L'article L 234-7* précise les éléments dont est composée la dotation forfaitaire et fixe son taux de progression.

- *L'article L 234-8* limite les possibilités d'ajustement du montant de la dotation forfaitaire aux cas où la population d'une commune connaît une augmentation importante constatée à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire.

I - LES MODALITES DE CALCUL ET DE PROGRESSION DE LA DOTATION FORFAITAIRE

a) Le premier alinéa du nouvel article L.234-7 du code des communes précise la composition de la dotation forfaitaire en 1994.

Celle-ci comprend, pour chaque commune, la somme des dotations perçues en 1993 au titre de :

- la dotation de base (*article L 234-2* du code des communes),

- la dotation de péréquation (*article L 234-4*),
- la dotation de compensation (*article L 234-10*),

et, le cas échéant, de :

- la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales et de la dotation particulière aux communes connaissant une forte fréquentation touristique journalière (*article L 234-13*),

- la dotation "villes-centres d'agglomération" (*article L 234-14*),

- la majoration de la dotation de compensation pour les communes de moins de 2 000 habitants confrontées à une insuffisance de leurs ressources du fait de leur faible population et supportant des charges élevées en raison de l'étendue de leur territoire (*article L 234-14-2*),

- la garantie de progression minimale "tronc commun" (*article L 234-19-1*),

- la garantie de progression minimale de la dotation villes-centres (*article L 234-19-2*).

Chacune de ces dotations et concours particuliers, pris individuellement, disparaît. Il est ainsi fait une masse des sommes attribuées aux communes en 1993, au titre de l'ensemble de ces enveloppes : cette masse indivise, figée une fois pour toute, sera reconduite, en francs courants en 1994.

Ainsi que l'indique le tableau synoptique présenté dans l'exposé général, cette masse s'élève à 75,358 milliards de francs dont 63,3 milliards pour le tronc commun métropole (hors garantie), 771 millions de francs pour les villes-centres, 1,2 milliard de francs pour les dotations touristiques, 2,3 milliards pour le tronc commun outre-mer (hors garantie) et 7,5 milliards pour les garanties de progression minimale.

b) Le second alinéa du nouvel article L.234-7 du code des communes fixe les conditions d'évolution de cette masse à compter de 1995.

Il dispose ainsi qu'à partir de 1995, la dotation forfaitaire évoluera selon un taux de progression égal à la moitié du taux de progression de la masse de la DGF.

Le tableau ci-après permet de prendre la mesure exacte de l'impact du rythme d'évolution proposé sur la structuration de la dotation globale de fonctionnement à échelle de cinq ans, soit le délai d'application prévu pour la présente réforme.

Projection des effets de la réforme à cinq ans (DGF: + 2 % par an et dotation forfaitaire à 1/2 du taux de croissance à partir de 1995)

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
MASSE	96 219	98 144	100 106	102 108	104 151	106 234
DEPARTEMENTS	16 269	16 595	16 927	17 265	17 610	17 963
COMMUNES ET GROUPEMENTS	79 938	81 537	83 168	84 831	86 528	88 258
Forfaitaire	75 358	75 358	76 112	76 873	77 641	78 418
Croissance		0	754	761	769	776
Aménagement du territoire	(4 580)*	6 179	7 056	7 958	8 886	9 840
Croissance		1 599	877	902	928	954
Dont groupements	3 580**	3 900	4 400	4 800	5 200	5 600
Croissance		560	500	400	400	400
Dont solidarité	1 000	2 279	2 656	3 158	3 686	4 240
Croissance		1 279	377	502	528	554
-Quote-part outre-mer	29	77	90	107	125	144
- Solidarité métropole		2 202	2 566	3 051	3 561	4 096
Urbaine (avec DPSU)	1 156	1 281	1 343	1 566	1 801	2 048
Croissance		125	62	223	235	248
- (DSU)	1 000	1 100	1 223	1 486	1 761	2 048
- (DPSU)	156	160	120	80	40	0
Rurale		1 081	1 343	1 566	1 801	2 048
Croissance		1 081	262	223	235	248
- Bourgs-centres		400	416	433	450	468
- Autres communes		681	927	1 133	1 351	1 580

* Regroupe la DGF des groupements et la DSU

** Dont 240 millions de francs versés rétroactivement aux anciens districts à titre exceptionnel.

La part de la redistribution au sein de la DGF devrait ainsi presque doubler, résultat obtenu par une contraction du poids relatif de la dotation forfaitaire qui passerait de 94,3 % à 88,8 % de la dotation globale de fonctionnement.

**Structure de la dotation globale de fonctionnement
des communes**

	1993	1994	1998
Forfaitaire	94,27 %	92,42 %	88,85 %
Redistribution	5,73 %	7,68 %	10,99 %
- dont groupements	4,48 %	4,78 %	6,35 %
- dont DSU	1,25 %	1,57 %	2,32 %
- dont DSR		1,33 %	2,32 %

II - DES AJUSTEMENTS LIMITES AUX SEULS CAS D'AUGMENTATION DE LA POPULATION DES COMMUNES

La disparition, en tant que telles, des dotations actuelles de la DGF, à l'exception de la fraction groupements de communes et de la dotation de solidarité urbaine, se traduit par la non-prise en compte des variations de données physiques ou financières dans le calcul de la dotation forfaitaire. Le principe posé est celui d'une évolution rigoureusement identique pour toutes les collectivités à partir d'une base constituée par les montants de DGF perçus en 1993.

a) Un seul infléchissement est apporté au principe d'une croissance de moitié inférieure à celle de la dotation globale de fonctionnement : la dotation forfaitaire pourra être majorée au-delà du taux prévu en cas d'augmentation de la population d'une commune

Il paraissait, en effet, difficile sur le délai de cinq ans imparti au déroulement de la présente réforme, de ne pas tenir compte de l'impact de l'expansion démographique qui peut, localement, affecter certaines collectivités. Sont particulièrement visés par cette sorte de "clause de révision" les départements et territoires d'outre-mer ainsi que les villes "jeunes" qu'elles aient ou non, d'ailleurs, le statut de villes nouvelles.

Ainsi, le paragraphe I du futur *article L 234-8* du code des communes dispose-t-il qu'en cas d'augmentation de la population d'une commune constatée à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire, la dotation forfaitaire revenant à cette commune sera calculée en appliquant au montant perçu l'année où les résultats du recensement ont été connus un taux d'augmentation égal à 50 % du taux de croissance de la population telle qu'elle a été constatée.

La pondération choisie (50 %) vise à refléter, de manière approximative, le poids relatif du critère de la population dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement sous sa forme actuelle. On se souvient, en effet, que la dotation de base, qui ne fait intervenir que le critère démographique, représente aujourd'hui 40 % du tronc commun de la DGF. Les dix points supplémentaires permettent de prendre en compte la part, par ailleurs minime, du critère population au sein des attributions de dotation de péréquation et de dotation de compensation.

La masse représentée par cet ajustement est évaluée par la direction générale des collectivités locales à quelques dizaines de millions de francs chaque année. *L'article L 234-9* du code des communes, dans sa rédaction issue de l'article 8 du présent projet de loi, prévoit que cette somme sera prélevée par préciput sur la dotation d'aménagement avant sa répartition entre la dotation des groupements à fiscalité propre, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Compte tenu des montants évoqués, l'impact de ce prélèvement devrait être tout à fait minime : autour de 1 % de la dotation d'aménagement, cette proportion étant mécaniquement appelée à diminuer au fil des années.

On remarquera, enfin, que conformément à l'objectif de stabilité des budgets locaux, il n'est prévu aucun mécanisme d'ajustement en cas de diminution de la population d'une commune.

b) La loi prévoit également les cas de variations de population engendrés par des modifications des limites territoriales des communes, des fusions ou des divisions de communes

Les dispositions des paragraphes II, à IV du nouvel *article L 234-8* du code des communes visent à neutraliser les effets des modifications de limites territoriales, des fusions ou des scissions sur l'évolution de l'enveloppe de la dotation forfaitaire.

Cette redistribution à "enveloppe fermée" de la dotation forfaitaire est obtenue par les voies suivantes :

- Le paragraphe II de l'article L 234-8 du code des communes dispose qu'en cas de modification des limites territoriales de communes, le montant de la dotation forfaitaire revenant l'année suivante à chaque commune est calculé, par référence au montant de la dotation forfaitaire antérieurement perçu par les communes intéressées, proportionnellement à la population de ces communes.

Cette rédaction est sans doute un peu trop générale et mériterait assurément d'être précisée. Un amendement vous sera d'ailleurs proposé en ce sens.

Dans l'esprit du gouvernement, la neutralité serait acquise par la mise en oeuvre des calculs suivants, censés être conceptualisés sous la formule citée ci-dessus : la dotation forfaitaire revenant l'année suivant les modifications territoriales aux communes qui enregistrent, à cette occasion, une augmentation de leur population serait majorée d'un montant égal au produit du nombre des nouveaux habitants par la dotation forfaitaire par habitant perçue, l'année où la modification intervient, par les communes dont la population diminue auquel est appliqué le taux de progression prévu au second alinéa de l'article L 234-7. La dotation forfaitaire revenant l'année suivante aux communes qui enregistrent, à cette occasion, une baisse de leur population est minorée, avant application des dispositions du second alinéa de l'article L 234-7, d'un montant égal au produit du nombre d'habitants venant en diminution par la dotation forfaitaire par habitant perçue par ces communes l'année où la modification est intervenue.

Autrement dit, l'habitant qui change, en cette occasion, de territoire communal "emmène" sa DGF avec lui.

- Le paragraphe III dispose plus simplement qu'en cas de fusion de communes, la dotation forfaitaire est égale à la somme des dotations forfaitaires perçues l'année antérieure par les anciennes communes, augmentées selon les dispositions relatives au taux de progression de la dotation forfaitaire.

- Enfin, le paragraphe IV prévoit qu'en cas de division de communes, la dotation forfaitaire revenant à chaque commune est égale au produit de la dotation forfaitaire par habitant perçue par la commune l'année précédant la division par la population de chaque nouvelle commune.

Le dispositif est ainsi franchement dissuasif : la dotation forfaitaire est certes répartie proportionnellement entre les

nouvelles communes mais sur la base de la dotation de l'année précédant la division *non majorée*. Le mécanisme du second alinéa de l'article L 234-7 du code des communes ne s'appliquera pas, en effet, en ce cas. La somme des dotations forfaitaires des communes scissionnistes sera ainsi gelée d'une année sur l'autre.

Il convient donc d'apporter une nuance à la notion de neutralité évoquée plus haut puisqu'un gain sera réalisé sur les communes qui se séparent après une fusion, somme qui viendra majorer la dotation d'aménagement.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article modifié par un amendement de portée rédactionnelle.

ARTICLE 7

Suppression des références à la dotation de compensation et aux concours particuliers dans les sections du code des communes et création d'une sous-section intitulée dotation d'aménagement

Commentaire : Cet article comporte des modifications d'ordre rédactionnel.

Il procède, en effet, à la suppression de dispositions devenues sans objet et crée une sous-section III relative à la dotation d'aménagement.

Il convient cependant de rappeler le contenu des articles supprimés. Ceux-ci ont trait à la dotation de compensation (*L 234-10* et *L 234-11*), aux concours particuliers (*L 234-12*), aux dotations touristiques (*L 234-13*), à la dotation "villes-centre" (*L 234-14*), à la dotation de solidarité urbaine (*L 234-14-1*), à la majoration de la dotation de compensation pour certaines communes de moins de 2.000 habitants (*L 234-14-2*) et à la dotation particulière de solidarité urbaine (*L 234-16-1*).

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 8

La dotation d'aménagement

Commentaire : Cet article introduit dans le code des communes un nouvel article L.234-9 qui décrit l'architecture de la dotation d'aménagement.

Le premier alinéa du nouvel article L.234-9 du code des communes précise les composantes de la dotation d'aménagement :

- une dotation des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre,
- une dotation de solidarité urbaine,
- une dotation de solidarité rurale.

Le deuxième alinéa prévoit que le montant global de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre la masse totale des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes et la dotation forfaitaire.

L'article 17 du présent projet de loi, qui propose une nouvelle rédaction des attributions du comité des finances locales, précise que c'est à cette instance qu'il reviendra de fixer la part des ressources affectées aux dotations de la dotation d'aménagement compte tenu du montant qu'elle aura décidé d'attribuer aux deux petits préciputs initiaux, dotation "permanents syndicaux" et dotation "comité des finances locales".

Le troisième alinéa nuance les dispositions du précédent alinéa en disposant que les crédits nécessaires à l'abondement de la dotation forfaitaire de certaines communes, conséquence de la prise en compte de l'augmentation de leur population dans les conditions prévues au paragraphe I de l'article L.234-8, seront prélevés par préciput sur la dotation d'aménagement avant répartition.

Votre rapporteur a déjà indiqué (1) que l'impact de ce mécanisme se chiffrait en quelques dizaines de millions de francs chaque année soit, au maximum, 1 % seulement de la masse de la dotation d'aménagement.

1. Voir commentaire sous l'article 6 du présent projet de loi.

Un amendement d'ordre rédactionnel vous sera proposé sur cet alinéa : il paraît opportun et surtout plus exact de viser non l'article L 234-8 du code des communes dans son ensemble mais uniquement son paragraphe I.

Le quatrième alinéa précise ensuite que le premier prélèvement opéré sera celui destiné à la dotation des groupements à fiscalité propre. Il reviendra au comité des finances locales, en vertu des dispositions du deuxième alinéa du nouvel article L 234-10 du code des communes, de fixer chaque année la part de ce prélèvement dans le total de la dotation d'aménagement.

Il ressort de la lecture de l'article L 234-10 que le solde après prélèvement de la dotation des groupements à fiscalité propre :

- pourra être majoré de l'imputation opérée sur l'enveloppe des communautés de communes dans le cas où leur coefficient moyen d'intégration fiscale serait inférieur au coefficient d'intégration fiscale moyen des districts ;

- pourra être minoré du financement de la garantie de progression minimale des communautés de villes, des communautés urbaines et des syndicats et communautés d'agglomération nouvelle dans le cas où cette garantie ne pourrait pas être intégralement financée par l'assouplissement des règles de progression de la dotation des districts et de la dotation des communautés de communes (indice d'évolution pouvant descendre jusqu'à 80 % de la dotation de l'année antérieure, mais ne pouvant dépasser 120 % des sommes attribuées l'année précédente).

Le cinquième alinéa du nouvel article L 234-9 du code des communes prévoit enfin que le solde ainsi défini est réparti entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale, après toutefois prélèvement d'une quote-part de la DSU et de la DSR confondues au bénéfice des communes d'outre-mer.

Les modalités de calcul et d'attribution de la quote-part outre-mer sont précisées dans les articles L 262-5 et L 262-10 du code des communes en ce qui concerne les départements d'outre-mer et Saint-Pierre et Miquelon ainsi qu'à l'article 29 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 pour ce qui touche les territoires d'outre-mer et Mayotte (1).

Il doit toutefois être clair, à ce stade de l'analyse, que la quote-part s'applique au solde de la dotation avant répartition entre la DSU et la DSR et non à chacune de ces dotations après individualisation.

1. Voir les commentaires sous les articles 20, 21, 23 et 24.

Le même alinéa introduit, en outre, une importante clause de sécurité pour l'outre-mer

En effet, la quote-part devra évoluer de façon telle que le total des attributions au titre de la dotation globale de fonctionnement revenant aux communes d'outre-mer progresse au moins comme l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement. Ce qui signifie en clair que, toutes choses égales par ailleurs, la part de la dotation d'aménagement revenant aux communes d'outre-mer peut progresser mais doit au moins rester stable. En aucun cas elle ne saurait se contracter.

Enfin, *le sixième alinéa in fine* du nouvel article L 234-9 du code des communes fixe les règles de répartition du solde final entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

- En 1994, le montant de la dotation de solidarité urbaine est fixé par la loi à un plancher de 1.260 millions de francs qui se décomposent comme suit :

- reconduction de la DSU de 1993 : 1.000 millions de francs,

- progression de 10 % gagée sur la croissance de 1,6 milliard de francs de la DGF communale : 100 millions de francs,

- reversement des crédits de la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU) sur la DSU (*Article 26* du présent projet de loi) : 160 millions de francs.

Compte-tenu du gel de la dotation forfaitaire, il est prévu de dégager en faveur de la dotation de solidarité rurale une somme sensiblement égale à celle affectée à la DSU hors reversement de la DPSU, soit environ 1.100 millions de francs. Ce montant pourrait toutefois être légèrement plus faible, d'une vingtaine de millions de francs, en fonction des moyens que le comité des finances locales décidera d'attribuer, en définitive, à l'intercommunalité.

L'exposé des motifs du projet de loi indique que *"ce principe de parité entre l'urbain et le rural se recommande en effet du fait que l'ensemble des communes éligibles au bénéfice de l'un et l'autre dispositifs représentent approximativement la moitié de la population française et que si les difficultés qu'elles rencontrent sont évidemment très différentes, il est légitime que la DGF leur apporte des moyens financiers du même ordre de grandeur"*.

- A partir de 1995, le principe de la parité entre les deux dotations sera maintenu tout en étant modulé afin de laisser un pouvoir d'appréciation au comité des finances locales.

En effet, le montant des crédits respectivement attribués à la DSU et à la DSR sera fixé de sorte qu'aucune de ces deux dotations n'excède 55 % et ne soit inférieure à 45 % du solde qui leur est attribué.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article modifié par un amendement de portée rédactionnelle.

ARTICLE 9

La dotation des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre

Commentaire : Cet article procède à une réécriture partielle de l'article L.234-17 du code des communes relatif à la dotation des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre.

Il crée, d'une part, les instruments d'une meilleure maîtrise de l'évolution de l'enveloppe attribuée à l'intercommunalité.

Deux dispositions majeures sont, en outre, introduites afin de distinguer l'intercommunalité fiscalement intégrée et l'intercommunalité de "circonstances" :

- Le montant des crédits revenant aux communautés de communes sera ajusté par comparaison de leur coefficient d'intégration fiscale moyen et de leur potentiel fiscal moyen avec ceux des districts.

- La progression de l'attribution individuelle de DGF des districts et des communautés de communes ne pourra être supérieure à 20 % d'une année sur l'autre ; parallèlement, l'attribution de DGF de ces deux catégories de groupements pourra diminuer, sans être inférieure à 80 % de celle perçue l'année antérieure.

I - ASSURER UNE MEILLEURE MAITRISE DE L'EVOLUTION DE LA DOTATION DES GROUPEMENTS DE COMMUNES A FISCALITE PROPRE

a) L'intercommunalité à fiscalité propre : un ensemble en forte expansion depuis 1991.

Avant 1991, l'intercommunalité à fiscalité propre, largement stabilisée depuis 1983, recouvrait un peu plus de 2.000 communes, soit 10 millions d'habitants (dont 5 millions pour les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle), regroupés en 190 établissements publics.

Au 1er janvier 1993, les groupements à fiscalité propre étaient représentés par 460 établissements publics, soit près de 5.000 communes agglomérant plus de 16 millions d'habitants.

Cette importante relance est essentiellement imputable :

- à l'essor des *districts*, notamment dans la période qui a précédé l'adoption de la loi d'orientation du 6 février 1992 (118 nouveaux districts ont été créés entre 1989 et 1992),

- mais surtout au succès considérable rencontré d'emblée par la formule des *communautés de communes* créée par cette même loi (212 communautés de communes au 30 juillet 1993).

Le tableau ci-après permet de mesurer les évolutions récentes de l'intercommunalité à fiscalité propre.

L'intercommunalité à fiscalité propre

	Total	Districts	Syndicats d'agglomération nouvelle	Commu- nautés urbaines	Commu- nautés de communes	Commu- nautés de villes
Situation au 31/12/1990						
Nombre	189	171	9	9		
Communes associées	2.074	1.772	51	251		
Population agglomérée	10.469.000	5.585.000	707.000	4.177.000		
Créations 1991 - 1992						
Nombre	277	81			193	3
Communes associées	2.923	830			2.063	30
Population agglomérée	5.935.000	2.643.000			3.064.000	228.000
Situation au 1/1/1993						
Nombre	466	252	9	9	193	3
Communes associées	4.997	2.602	51	251	2.063	30
Population agglomérée	16.404.000	8.228.000	707.000	4.177.000	3.064.000	228.000

b) Le financement de l'intercommunalité, en 1994, à législation inchangée : un risque majeur pour la dotation globale de fonctionnement

Votre commission rappelle que les groupements ont engendré, en 1993, un besoin de financement supplémentaire de près de 23 % (soit 580 millions de francs) hors garantie et hors mesures rétroactives. Cette explosion de l'intercommunalité a ainsi provoqué de très fortes tensions sur la répartition de la dotation globale de fonctionnement.

La répartition de la DGF 1994 des groupements de communes à fiscalité propre présenterait par rapport à la répartition 1993 les caractéristiques suivantes, à législation inchangée :

- fin du financement de la mesure rétroactive pour les groupements à fiscalité propre créés depuis 1988 (coût de la mesure en 1993 : 240,6 millions de francs).

- mais entrée dans le régime de droit commun de la DGF de :

- 190 communautés de communes,
- 37 districts à fiscalité propre,
- 9 communautés de villes.

Le montant de DGF minimum pour ces catégories de collectivités peut être évalué à :

- 260 millions de francs pour les communautés de communes,
- 127 millions de francs pour les districts,
- 182 millions de francs pour les communautés de villes.

Cette évaluation repose sur le principe d'un doublement des attributions moyennes de chaque groupement par extension en "année pleine" de la DGF, soit 120 francs par habitant.

Au total, le montant de DGF minimum pour ces structures en régime de droit commun peut être évalué à 569 millions de francs, ce qui correspond à un besoin supplémentaire de DGF par rapport à 1993 de l'ordre de 284,5 millions de francs.

A cela s'ajoute le coût financier dû aux nouvelles structures de coopération intercommunale qui percevront une première DGF en 1994.

Les éléments fournis au 9 août dernier par 95 préfectures laissent prévoir d'ici le 31 décembre 1993 la création d'une communauté de villes (FLERS), de 208 communautés de communes et de 23 districts, ce qui correspondrait à une population regroupée de 3.380.000 habitants.

Le besoin de financement des nouveaux groupements bénéficiaires de la DGF en 1994 peut donc être évalué à 203 millions de francs, soit 60 francs par habitant, multiplié par 3,4 millions d'habitants supplémentaires regroupés.

Le montant supplémentaire de DGF généré par la seule intercommunalité serait donc de l'ordre de 487,5 millions de francs.

De plus, les groupements existants doivent bénéficier pour le moins, à législation constante, d'une augmentation de leur enveloppe au moins égale au taux garanti, soit + 1,1 %. Le coût de cet ajustement s'élève à 20,2 millions de francs pour les communautés urbaines, 11 millions de francs pour les districts, 2 millions de francs pour les SAN, soit au total 33,2 millions de francs.

Cette hypothèse exclut toutefois toute augmentation des attributions des communautés de villes.

Le coût total supplémentaire pour 1994 serait donc, à législation inchangée, de plus de 520 millions de francs.

c) Les instruments d'une meilleure maîtrise de l'évolution de l'enveloppe intercommunale

Ces instruments sont au nombre de trois :

1°) La dotation globale de fonctionnement des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre est toujours prélevée par préciput, avant répartition de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale (1).

Toutefois le principe, introduit par la loi d'orientation du 6 février 1992, selon lequel son montant est automatiquement majoré des sommes revenant aux groupements nouvellement créés disparaît. Le montant de cette

1. Dans le système actuel, elle est prélevée par préciput sur la DGF, après calcul des dotations touristiques, de la dotation villes-centres et de la garantie de progression minimale du tronc commun.

majoration était ainsi égal au produit de l'attribution moyenne de la dotation globale de fonctionnement par habitant constatée l'année précédente pour l'ensemble des groupements, par la population totale des communes nouvellement regroupées.

Il reviendra dorénavant au comité des finances locales seul de fixer l'enveloppe intercommunale dans le cadre des prérogatives d'ordre général qu'il tient d'ailleurs déjà du deuxième alinéa de l'article L 234-17 du code des communes en matière de fixation du "*montant total des sommes affectées à cette dotation*".

Par ailleurs, la garantie individuelle de progression minimale des communautés urbaines, communautés de villes et syndicats d'agglomération nouvelle est fixée au taux zéro en 1994 comme elle l'est pour la dotation forfaitaire des communes.

Sans préjuger de la décision du comité des finances locales, la dotation des groupements de communes pourrait ainsi avoisiner, l'an prochain, les *3,9 milliards de francs*.

2°) Le montant plancher de la dotation des groupements à fiscalité propre est, en outre, fixé à *3.145 millions de francs* pour 1994, ce qui correspond au maintien en francs courants de la dotation de 1993 telle qu'elle est établie hors garantie de progression minimale et hors mesures exceptionnelles destinées au financement, à titre rétroactif, d'attributions de première année pour les districts créés entre 1988 et 1991.

Le plancher de 3.145 millions de francs doit évoluer, à compter de 1995, au même rythme que celui de la dotation forfaitaire, soit de 50 % du taux de progression de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement, coefficient éventuellement majoré afin de tenir compte de l'intégration des augmentations de population dans la dotation forfaitaire.

3°) Enfin, le présent article met en oeuvre un mécanisme permettant d'autofinancer partiellement la dotation des établissements publics intercommunaux.

Il est ainsi proposé de laissé évoluer la DGF revenant aux districts et aux communautés de communes n'ayant pas opté pour le régime fiscal de la taxe professionnelle d'agglomération en fonction des paramètres physico-financiers qui leur sont propres, à l'intérieur toutefois d'une double limite :

- la progression de l'attribution individuelle de dotation de fonctionnement ne peut pas, sous certaines réserves cependant, être supérieure à 20 % d'une année sur l'autre ;

- si le groupement persiste à demeurer à un faible niveau d'intégration, c'est-à-dire si son coefficient d'intégration fiscale demeure faible ou évolue à la baisse, l'attribution de DGF pourra diminuer, sans être inférieure à 80 % de celle perçue l'année antérieure.

Les sommes ainsi dégagées devraient permettre de financer en partie :

- la garantie de progression minimale des autres catégories de groupements de communes (syndicats et communautés d'agglomération nouvelle, communautés urbaines et communautés de villes) ;

- la garantie de progression minimale des groupements qui changent de catégorie de groupements ;

Seules quelques dizaines de millions de francs devraient ainsi rester, chaque année, à trouver sur les dotations de solidarité avant leur répartition pour financer le reliquat de ces garanties que le mécanisme proposé n'aura pas permis de couvrir.

Au total, sans préjuger des décisions du comité des finances locales, la dotation des groupements de communes à fiscalité propre devrait s'établir, en 1994, en dessous de la barre des 4 milliards de francs alors qu'elle l'aurait sans doute dépassée en l'absence de toute modification du régime actuellement en vigueur.

*

* * *

Pour le reste, l'article L.234-17 du code des communes est révisé par le présent article afin d'abroger certaines dispositions transitoires ou devenues obsolètes. Le nouvel article L.234-10 devrait également reprendre les dispositions suivantes du L.234-17 :

- La fixation du montant global de la dotation des groupements de communes par le comité des finances locales ainsi que la répartition de cette enveloppe entre les différentes catégories de groupements intercommunaux à fiscalité propre.

- La composition de la dotation des groupements en une dotation de base représentant 15 % des sommes affectées à la dotation de chacune des cinq catégories de groupements de communes et une dotation de péréquation.

- La définition générale du potentiel fiscal des groupements de communes et celle, spécifique, des communautés de

villes et des groupements de communes ayant opté pour l'instauration d'une taxe professionnelle communautaire (régime de l'article 1609 nonies C du code général des impôts).

- La définition du coefficient d'intégration fiscale.

Le coefficient d'intégration fiscale est égal au rapport entre le produit des quatre taxes directes locales et de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères perçu par le groupement et le total des mêmes ressources perçu par le groupement et l'ensemble des communes regroupées.

- Le principe d'une attribution de DGF, minorée d'un abattement de 50 %, au titre de l'année où le groupement lève pour la première fois sa fiscalité propre ("La dotation de première année").

- Le principe selon lequel la garantie de progression minimale (en l'occurrence l'application du taux de progression de la dotation forfaitaire) n'est assurée aux groupements de communes qu'à compter de la troisième année d'attribution de la dotation globale de fonctionnement. Il est, en effet, normal que l'attribution de deuxième année soit plus faible que celle de première année puisque dans la plupart des cas, le coefficient d'intégration fiscale du nouveau groupement n'a pas encore, toutes choses égales par ailleurs, rattrapé le CIF moyen de la catégorie à laquelle il appartient.

- Le principe selon lequel lorsqu'un groupement à fiscalité propre change de catégorie de groupements à fiscalité propre, il est assuré de percevoir, l'année où il lève la première fois sa fiscalité propre dans la nouvelle catégorie, une dotation égale à celle qu'il a reçue l'année précédente à laquelle est appliqué le taux de progression de la dotation forfaitaire (actuellement le taux de la garantie de progression minimale).

II - FAVORISER L'INTERCOMMUNALITE FISCALEMENT INTEGREE CONTRE L'INTERCOMMUNALITE DE "CIRCONSTANCES"

Le ciblage de la dotation intercommunale au profit des regroupements les plus intégrés fiscalement repose sur trois mécanismes :

- l'esquisse d'une enveloppe unique pour les communautés de communes et les districts ;

- la modulation de la progression des enveloppes attribuées aux districts et aux communautés de communes ;

- la sanction des modifications de périmètre se traduisant par une perte de population pour le groupement concerné.

a) L'esquisse d'une enveloppe unique pour les communautés de communes et les districts

Le comité des finances locales, constatant la similitude d'objet et de nature des districts et des communautés de communes, a décidé, pour 1993, de leur accorder une attribution identique par habitant égale à 120 francs (60 francs pour les attributions de première année). S'il a ainsi souhaité ne pas donner un "coup de pouce" particulier aux communautés de communes, c'est qu'un régime de faveur tout spécial leur était déjà accordé par la loi d'orientation du 6 février 1992 qui dispose, en effet, que pour sa première année d'application, le coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes est fictivement aligné sur celui des districts, soit 0,2 (20 %).

Selon les indications fournies à votre rapporteur par la direction générale des collectivités locales, le coefficient d'intégration fiscale moyen des districts devrait s'établir, en 1994, un peu au-dessus de 0,22 alors que celui des communautés de communes, calculé sur la base des situations effectives, ne serait que 0,07 ou 0,08. Si l'on part du principe que l'attribution moyenne par habitant des communautés de communes restera aligné sur celle des districts, cela signifie très concrètement que des communautés de communes trois fois moins intégrées fiscalement qu'un district de population équivalente percevront toutefois le même montant d'attribution.

Cette déviation de l'esprit de la dotation intercommunale a conduit votre rapporteur à demander à la

direction générale des collectivités locales, dans le cadre du groupe de travail du comité des finances locales, d'envisager les conséquences d'une fusion, au sein de la même enveloppe, des attributions de DGF destinées respectivement aux districts et aux communautés de communes.

La solution proposée n'est toutefois pas exactement celle de l'unicité des deux fractions. Le gouvernement craignait, en effet, que la mise en oeuvre d'un critère "potentiel fiscal" commun contrebalance, dans des proportions relativement plus fortes, l'établissement d'un critère "coefficient d'intégration fiscale" commun et ce, au détriment des districts.

Le présent article dispose donc simplement que lorsque le coefficient d'intégration fiscale moyen de cette catégorie de groupements est inférieur à celui des districts, les crédits affectés aux communautés de communes sont, avant répartition entre les bénéficiaires, diminués d'un montant calculé en fonction des écarts constatés respectivement entre les coefficients d'intégration fiscale moyens et les potentiels fiscaux moyens par habitant des communautés de communes et des districts. La somme ainsi dégagée est ajoutée au solde à partir duquel sont réparties les deux dotations de solidarité, urbaine et rurale.

Cette rédaction emporte deux observations :

- d'une part, il n'est pas sûr que le système proposé n'ait pas les mêmes effets que ceux engendrés par la création d'une seule enveloppe ;

- d'autre part, des simulations effectuées par le gouvernement après le dépôt du présent projet de loi sur le bureau du Sénat tendent à démontrer que les districts ne seraient pas relativement défavorisés, du fait de la mise en oeuvre d'un critère "potentiel fiscal" commun, alors que les communautés de communes présentant un faible degré d'intégration fiscale seraient, en revanche, sévèrement sanctionnées.

Votre commission vous proposera donc un amendement dont l'objet sera de fondre clairement en une seule attribution l'enveloppe des districts et celles des communautés de communes.

On notera d'ailleurs, dans le même ordre d'idée, que le présent article intègre dans la fraction revenant aux communautés de villes les districts et les communautés de communes ayant adhéré au régime de la taxe professionnelle communautaire. (1)

1. 5 communautés de communes, sur un peu plus de 200, ont choisi dès leur création d'opter pour le régime fiscal de la taxe professionnelle d'agglomération.

b) La modulation de la progression des enveloppes attribuées aux districts et aux communautés de communes

Le mécanisme de cette modulation a déjà été détaillé plus haut : il repose sur un écrêtement à 20 % du taux de progression des attributions revenant aux communautés de communes et aux districts et sur une minoration éventuelle de leurs dotations respectives limitée toutefois à une contraction maximale de 20 % des enveloppes individuelles d'une année sur l'autre.

Il s'agit ainsi clairement d'éviter la répétition des scénarios assez ingénieux qui ont vu le jour ces deux dernières années : des groupements s'enflent démesurément puis voient leur périmètre se rétracter. Au passage, ces établissements gagnent le bénéfice de la garantie de progression minimale.

Toutefois, afin de ne pas entraver la montée en charge des districts et des groupements de communes nouvellement créés, il est prévu que l'écrêtement de progression annuelle ne sera pas applicable aux groupements lorsque l'attribution par habitant calculée avant application de l'écrêtement sera inférieure à l'attribution par habitant perçue la première année où le groupement aura levé une fiscalité propre.

Votre commission, si elle approuve cette démarche, considère le mécanisme proposé comme un peu trop restrictif. Il convient, en effet, d'avoir à l'esprit que l'attribution de première année des districts et des communautés de communes fait l'objet d'un abattement de 50 %.

Votre commission vous soumettra donc, à ce sujet, un amendement prévoyant que la base de référence sera non l'attribution par habitant perçue la première année, mais le double de l'attribution par habitant perçue la première année. En clair, il n'y aura pas d'écrêtement tant que le district ou la communauté de communes n'aura pas atteint l'attribution par habitant qui était celle de sa catégorie l'année de sa création, c'est-à-dire, toutes choses égales par ailleurs (potentiel fiscal, nombre d'habitants), tant que son coefficient d'intégration fiscale n'aura pas retrouvé celui de la catégorie des districts ou des communautés de communes de l'année de création.

c) La sanction des modifications de périmètre se traduisant par une perte de population

Le présent article ajoute à l'actuel article L. 234-17 du code des communes (futur L. 234-10) un paragraphe dont le premier alinéa dispose qu'en cas de modification du périmètre d'un groupement à fiscalité propre entraînant une diminution du nombre des habitants, les attributions lui revenant sont, après application éventuelle des dispositions relatives à la garantie de progression minimale de sa catégorie, diminuées au plus d'une somme égale au produit de l'attribution par habitant perçue l'année précédente par le nombre d'habitants correspondant à la perte de population.

Autrement dit, si le jeu de la garantie aboutit d'une année sur l'autre à limiter la contraction de l'attribution revenant au groupement et que la diminution s'établit à un montant plus faible qu'une somme égale au produit de l'attribution par habitant perçue l'année précédente par le nombre d'habitants correspondant à la perte de population, c'est de cette dernière somme que l'attribution revenant au groupement sera finalement réduite. Ce principe peut être ainsi schématisé :

Si	: Attribution par habitant de l'année précédente \times nombre d'habitants perdus $>$ diminution de l'attribution après garantie de progression minimale.
Alors	: Attribution réduite d'une somme égale à l'attribution par habitant de l'année précédente \times nombre d'habitants perdus.

En revanche, en cas de modification du périmètre d'un groupement à fiscalité propre entraînant une augmentation du nombre d'habitants supérieure à 20 %, le groupement bénéficiera, la première année où il est tenu compte de cette modification de la garantie de progression minimale calée sur le taux d'évolution de la dotation forfaitaire, y compris s'il s'agit d'un district ou d'une communauté de communes. L'effondrement éventuel du coefficient d'intégration fiscale ou la remontée du potentiel fiscal, qui peuvent être la conséquence directe de ces élargissements, seront ainsi partiellement neutralisés.

III - LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre Commission, vous propose huit amendements au présent article :

- Trois amendements de portée rédactionnelle :

• *Le premier* modifie le premier alinéa de l'actuel L 234-17 du code des communes (futur L 234-10) afin de préciser, en cohérence avec l'architecture de la présente réforme, que les groupements de communes dotés d'une fiscalité propre reçoivent une attribution de la dotation d'aménagement.

• *Le second* supprime la référence aux syndicats et communautés de communes dans la dernière phrase du texte proposé par le 2° de cet article pour remplacer le troisième alinéa de l'article L 234-17 du code des communes : ces catégories de groupements ne font, en effet, jamais application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

• *Le troisième* précise une référence dans le dernier alinéa du futur paragraphe IV de l'article L 234-10 du code général des impôts.

- Trois amendements ont pour objet identique de préciser la portée d'une disposition du présent texte :

En effet, la garantie de progression minimale de la dotation des groupements à fiscalité propre est définie par référence à la progression effective de la dotation forfaitaire. Or, cette progression intègre les effets de la prise en compte des augmentations de population (1). En conséquence, la garantie de progression minimale des groupements de communes pourra être légèrement supérieure à un taux égal à 50 % du taux de progression global de la DGF.

Tel ne semble pas avoir été le souhait des rédacteurs du présent texte et tel n'est pas non plus le souhait de votre Commission : elle vous propose donc de caler explicitement l'évolution des dotations de l'enveloppe intercommunale sur un coefficient égal à 50 % du taux de progression global de la DGF.

1. Voir commentaire sous l'article 6

- Les deux amendements au fond ont été détaillés plus haut :

- *Le premier* rassemble dans un même ensemble la dotation des districts et celle des communautés de communes.

- *Le second* tend à préciser que l'écrêtement à 20 % de la progression de la dotation d'un district ou d'une communauté de communes ne s'applique pas lorsque l'attribution par habitant est inférieure au double de l'attribution par habitant perçue la première année où le groupement a levé sa fiscalité propre.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 10

Répartition de la dotation de péréquation d'un groupement de communes dissous

Commentaire : Cet article change la numérotation de l'article du code des communes relatif aux modalités de répartition de la dotation de péréquation d'un groupement de communes dissous, sans en modifier toutefois le fond.

L'article L 234-18 du code des communes dispose qu'en cas de dissolution d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre, le montant de la dotation de péréquation qui aurait dû lui revenir l'année suivante est partagé entre les communes qui le composaient d'après le montant du produit des impôts, taxes et redevances constaté la dernière année de fonctionnement sur le territoire de chacune d'elles pour le compte du groupement.

Le présent article tend simplement à modifier la numérotation et apporte une correction de coordination à l'actuel article L 234-18.

Un amendement visant à corriger une erreur matérielle au 1° de cet article vous sera toutefois proposé. Il convient, en effet, de se référer au premier alinéa de l'article L 234-18 actuel et non à l'article L 234-8 du code des communes.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 11

La dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale

Commentaire : Cet article insère sous les articles L.234-12 et L.234-13 du code des communes les dispositions relatives, respectivement, à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale. La première serait attribuée, sauf situations particulières, à des communes de 10.000 habitants et plus, la seconde aux communes de moins de 10.000 habitants, ce partage reflétant approximativement celui de la population française en deux parts égales entre les communes de plus et entre les communes de moins de 10.000 habitants.

Les règles d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine sont modifiées en vue de réduire les effets de seuil. Un indice synthétique sera, en effet, affecté à chaque commune urbaine en vue d'un classement linéaire fonction de la richesse relative et du niveau de charges sociales de la collectivité concernée.

Une dotation de solidarité rurale est, en outre, créée comprenant une attribution spécifique aux bourgs-centres et un dispositif de péréquation bénéficiant prioritairement aux petites communes rurales. Ce dernier a, d'ailleurs, vocation à acquérir une part prépondérante au sein de la nouvelle DSR.

I - ATTENUER LES EFFETS DE SEUIL DE LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE

a) La mise en oeuvre d'un indice synthétique combinant des critères de ressources et de charges permet un classement linéaire des communes urbaines en fonction du degré d'importance des problèmes auxquels elles sont confrontées.

Le Gouvernement et le comité des finances locales consultés sur ce point ont estimé, à juste titre, que la dotation de solidarité urbaine, d'un montant d'un milliard de francs en 1993,

répondait globalement bien à l'objectif d'aide aux communes urbaines confrontées à des charges élevées.

Il a toutefois été remarqué que les critères de sélection de la DSU comportaient des effets de seuil trop brutaux. Les communes de 10.000 habitants doivent, en effet, remplir simultanément deux séries de conditions pour être éligibles à la DSU :

- Le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune doit être supérieur à 11 % ; toutefois, cette condition est considérée comme remplie si le rapport entre le nombre de bénéficiaires de l'une des aides personnelles au logement de la population de la commune est supérieur à 10 %.

- Le potentiel fiscal par habitant de la commune doit être inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10.000 habitants.

En outre, ce mécanisme peut laisser de côté des collectivités confrontées à de réelles difficultés mais ne remplissant que l'une des conditions exigées pour la dotation de solidarité urbaine.

La solution des insuffisances actuelles a été trouvée dans la création d'un indice synthétique défini par le jeu combiné, selon une pondération qui reste à définir, des trois éléments de calcul aujourd'hui en vigueur : l'écart de potentiel fiscal à la moyenne des communes de 10.000 habitants et plus, l'écart de logements sociaux à la moyenne et l'écart du nombre de bénéficiaires d'aides personnelles au logement à la moyenne.

Ce mécanisme offre la possibilité d'effectuer un classement unique et linéaire des 888 communes de 10.000 habitants et plus.

Dans un deuxième temps, il a été jugé opportun de mettre au point un dispositif permettant de regrouper les communes en ensembles homogènes, en fonction de l'intensité des problèmes auxquels elles sont confrontées. C'est ainsi que le Gouvernement propose, en échange du maintien d'une éligibilité assez large à la DSU (les trois-quarts des communes de 10.000 habitants et plus, soit 666), de pondérer fortement la répartition des attributions de dotation de solidarité urbaine selon le degré de lourdeur des critères de charges sociales et de pauvreté fiscale des communes concernées.

Le paragraphe IV du nouvel article L 234-12 du code des communes dispose ainsi que l'attribution revenant à chaque commune de 10.000 habitants et plus sera égale au produit de sa

population par la valeur de l'indice qui lui est attribué, pondéré par un coefficient correspondant à sa catégorie, qui est fixé à 1,5 pour les 222 communes situées en haut du classement, 1 pour les 222 suivantes, 0,5 pour le troisième quart et 0 pour le dernier quart, ainsi que par l'effort fiscal dans la limite de 1,2.

La formule de calcul sera donc la suivante, compte non tenu de la pondération des différents critères :

$$\text{Attribution} = \text{pop.} \times (\text{PF}/\text{pf} + \text{log}/\text{LOG} + \text{al}/\text{AL}) \\ \times \text{coef.rich.} \times \text{EF} \times \text{vp}$$

- avec :
- pop = population
 - PF = potentiel fiscal moyen par habitant des communes de 10.000 habitants et plus
 - pf = potentiel fiscal par habitant de la commune
 - LOG = nombre moyen de logements sociaux par habitant des communes de 10.000 habitants et plus
 - log = nombre de logements sociaux par habitant de la commune
 - AL = nombre moyen par habitant de bénéficiaires des prestations d'aide personnelle au logement pour l'ensemble des communes de 10.000 habitants et plus
 - al = nombre des bénéficiaires d'aides personnelles au logement par habitant de la commune
 - coef. rich = coefficient de richesse (1,5 ; 1 ; 0,5 ou 0)
 - EF = effort fiscal dans la limite de 1,2
 - vp = valeur du point compte tenu du montant global de la dotation de solidarité urbaine.

On constatera que, dans ce cadre, *la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU)*, dont la fonction était de "rattraper" des communes inéligibles à la DSU mais confrontées à des difficultés certaines, n'a plus de raison d'être. Son extinction progressive est ainsi logiquement prévue selon des modalités fixées à l'article 26 du présent projet de loi (1).

1. Voir commentaire sous cet article.

Il est enfin, prévu que les communes urbaines de moins de 10.000 habitants pourront continuer de recevoir, le cas échéant, une attribution de la dotation de solidarité urbaine aux conditions actuelles :

- nombre de logements sociaux supérieur à 1.100,
- potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10.000 habitants.

En 1993, 69 communes de moins de 10.000 habitants ont ainsi perçu une attribution de la dotation de solidarité urbaine.

L'attribution par habitant revenant aux communes éligibles de moins de 10.000 habitants sera égale au produit de leur population par le montant moyen par habitant revenant à l'ensemble des communes de 10.000 habitants et plus percevant une attribution.

b) Des précisions et des améliorations qu'il reviendra au Gouvernement d'apporter, au terme de nouvelles simulations, au cours du débat sur le présent projet de réforme.

Votre Commission vous proposera d'adopter deux amendements au texte proposé par cet article pour le nouvel article L 234-12 du code des communes :

- La reprise de la formule actuellement en tête de l'article L 234-14-1 du code des communes, selon laquelle *"Il est institué une dotation de solidarité urbaine..."*, est inappropriée dans le nouveau cadre proposé par le présent projet de réforme.

Le premier alinéa du futur article L 234-9 du code des communes dispose, en effet, déjà qu'il *"est institué une dotation d'aménagement qui comprend la dotation des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale"*.

Afin d'éviter toute redondance, il vous est donc proposé d'aligner la formule introductive de l'article L 234-12 sur celle du nouvel article L 234-13 qui précise simplement l'objet de la dotation de solidarité rurale en disposant qu'elle est attribuée aux communes de moins de 10.000 habitants pour tenir compte de certaines charges leur incombant ou de l'insuffisance de leurs ressources.

- La rédaction proposée pour le dernier alinéa de l'article L 234-12 fixant les modalités de calcul de l'enveloppe DSU des

communes urbaines de moins de 10.000 habitants institue un processus d'itération complexe et inutile.

Il conviendra, en effet, de calculer simultanément par un jeu d'aller-et-retour l'attribution moyenne par habitant des communes de 10.000 habitants et plus et la fraction revenant aux collectivités de moins de 10.000 habitants.

Une solution dont le résultat serait, à peu de chose près, identique et permettrait de dégager, par préciput l'enveloppe des communes de moins de 10.000 habitants consiste à calculer une moyenne par habitant de toutes les collectivités concernées (villes de plus et de moins de 10.000 habitants) à partir du montant de la dotation de solidarité urbaine. C'est cette attribution moyenne globale, et non celle, particulière, des communes de 10.000 habitants et plus, qui servirait de base au calcul des dotations revenant aux communes de moins de 10.000 habitants.

Un second amendement vous sera donc proposé en ce sens.

Parallèlement, votre Commission a souhaité que le Gouvernement soit en mesure de préciser et d'améliorer le texte du nouvel article L 234-12 du code des communes. Elle a jugé préférable de ne pas elle-même procéder aux retouches qui lui paraissent nécessaires, dans l'attente d'une évaluation sérieuse de l'impact des différentes hypothèses qu'elle a soumises au Gouvernement.

Elle s'est cependant attachée aux trois pistes de réflexion suivantes :

- Il serait préférable d'inscrire dans la loi la pondération des trois critères permettant de calculer l'indice synthétique attribué à chaque commune de 10.000 habitants et plus. Tel est, en particulier, déjà le cas pour les critères d'attribution de la dotation de compensation et tel sera le cas pour ceux de la nouvelle dotation de solidarité rurale-deuxième part.

Afin de ne pas défavoriser exagérément les communes de la région Ile-de-France, votre Commission a ainsi suggéré que le Gouvernement s'oriente vers un partage de 50 % pour le potentiel fiscal et d'environ 25 % pour chacun des critères de charges sociales (logements sociaux et aides personnelles au logement) pour qu'il s'éloigne du schéma initial, qui semblait être le sien, accordant 70 % au potentiel fiscal et 15 % à chacun des deux autres critères.

Il paraîtrait, en outre, plus logique de rapporter, à l'avenir, le nombre des logements sociaux, non au nombre des habitants, mais au nombre global des logements dans la commune, ceci afin de tenir compte de la vacance. On constate, en particulier, qu'il existe une corrélation très forte entre le degré

d'occupation des logements et l'émergence de problèmes sociaux : à titre d'exemple, les communes de banlieue dans lesquelles se présentent les difficultés les plus aiguës se caractérisent aussi par un très faible taux de vacance et un coefficient tout aussi réduit de mobilité.

Dans le même ordre d'idée, dans un souci de cohérence, il serait plus normal de rapporter le nombre des bénéficiaires d'une aide personnelle au logement, non au nombre des habitants de la commune, mais à celui des ménages. Les aides personnelles sont, en effet, attribuées par ménage et non par individu. Cette démarche aurait pour effet de mieux prendre en compte, relativement, les communes dans lesquelles les ménages sont constitués d'un nombre d'individus supérieur à la moyenne. Or, on sait que la composition numérique moyenne des ménages est également un bon indicateur de richesse.

Des simulations en ce sens ont donc été demandées au Gouvernement par votre Commission.

- Enfin, votre Commission est d'avis qu'il convient d'explorer les voies de la mise en oeuvre d'un quatrième critère de mesure de la richesse et des charges sociales d'une commune. Ce critère devrait permettre la prise en compte de certaines situations individuelles dont la gestion incombe à la collectivité et singulièrement à la commune : bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, chômeurs de longue durée...

Là encore, il reviendra au Gouvernement d'affiner ces critères et de voir dans quelle mesure ils pourront être insérés dans la loi.

II - INSTITUER UNE DOTATION AU BENEFICE DE L'ESPACE RURAL.

La dotation de solidarité rurale instituée par le nouvel article L 234-13 du code des communes répond à deux logiques distinctes :

- L'effort de solidarité porte, d'une part, sur un nombre limité de communes rurales disposant d'une taille et de moyens propres à exercer un effet structurant à l'égard des communes de leur environnement.

- La vocation principale de la DSR sera toutefois d'assurer un réajustement de la dotation globale de

fonctionnement au bénéfice de toutes les communes rurales, le seuil étant, par cohérence avec le dispositif urbain, fixé à 10.000 habitants. Cette péréquation bénéficiera prioritairement, en 1994, aux petites communes de moins de 3.500 habitants.

Le privilège accordé à la seconde fraction ("*péréquation*") sur la première ("*bourgs-centres*") se vérifiera dès la mise en route de la présente réforme :

- Pour 1994, le montant des crédits mis en répartition au titre de la fraction "bourg-centre" est fixé à *400 millions de francs*. La fraction de péréquation s'obtient par différence, soit, compte-tenu d'une DSR légèrement inférieure à 1.100 millions de francs, un peu moins de *700 millions de francs*.

- A compter de 1995 cependant, le montant de la fraction "bourgs-centres" de la DSR sera fixé par le comité des finances locales de telle sorte que la part de la croissance annuelle des crédits de la DSR consacrée à cette fraction soit comprise en *5 % et 20 %*.

Au regard de la proportion que devrait atteindre, l'année prochaine, la dotation "bourgs-centres" dans la dotation de solidarité rurale (plus du tiers), la mise en oeuvre de ce mécanisme signifie la minoration progressive et, à terme, très forte de la fraction consacrée à la revitalisation des petites villes en milieu rural. Corrélativement, la logique de l'essaimage, certes péréquatrice, mais par définition opposée à celle du ciblage, devrait acquérir une part prépondérante qu'il reviendra seulement au comité des finances locales de moduler en fonction de ses priorités propres.

a) *Une dotation au bénéfice des centres ruraux*

La formule retenue pour définir les "bourgs-centres" met simultanément en oeuvre :

- **le critère juridique** des chefs-lieux de canton

- **le critère démographique** des communes regroupant au moins *15 %* de la population cantonale qui a ainsi été préféré au critère subsidiaire actuellement mis en oeuvre dans le cadre de la dotation de développement rural-deuxième part, celui de commune plus peuplée que le chef-lieu de canton.

Ne seraient toutefois pas éligibles les communes qui sont d'ores et déjà écartées de la fraction communale de la dotation de développement rurale, soit les communes :

- bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine ou d'une attribution au titre du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France,

- situées dans une agglomération comprenant une ou plusieurs communes éligibles à la dotation "villes-centres".

Cette dernière dotation étant appelée à se fondre dans la nouvelle dotation forfaitaire, le paragraphe I de l'article L 234-13 doit donc énumérer les catégories d'agglomérations qui ôtent la possibilité pour les communes de moins de 10.000 habitants qui s'y trouvent d'être attributaires de la DSR-première part, soit les agglomérations :

- représentant au moins 10 % de la population du département, ou comptant plus de 250.000 habitants.

- comptant une commune soit de plus de 100.000 habitants, soit dont la population représente au moins 10 % de la population du département, soit chef-lieu de département.

Sont également exclues du dispositif de la DSR-première part les communes situées dans un canton dont la commune chef-lieu compte plus de 10.000 habitants.

Le calcul de l'attribution revenant à chaque commune fait intervenir trois éléments :

- la population

- l'écart entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10.000 habitants,

- l'effort fiscal pris en compte dans la limite de 1,2.

Chaque commune bourg-centre reçoit un certain nombre de points et sa dotation lui est calculée par application à ce nombre de la valeur du point.

A l'instar des règles déjà applicables pour l'attribution de la deuxième part de la dotation de développement rural, l'effort fiscal sera calculé, pour les communes membres d'un groupement de communes à fiscalité propre, en ajoutant au taux de chacune de leurs propres taxes communales ceux appliqués par le groupement de communes aux bases respectives de ces taxes.

Enfin, une garantie non renouvelable est prévue pour les communes qui sortiraient du dispositif : celles-ci percevront, l'année de sortie, une attribution égale à *la moitié* de celle qu'elles auront perçue l'année précédente. Ce mécanisme n'est mis en oeuvre qu'une seule année.

Votre Commission n'a souhaité amender ce dispositif que sur un point mineur : la référence à l'article du code des communes qui institue le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France est ainsi inexacte. Il s'agit, en effet, non de l'article L 263-15 qui précise les conditions d'éligibilité aux attributions du FSCRIF mais de l'article L 263-13.

Votre Commission a pris bonne note de la tentative conduite par le groupe de travail constitué au sein du comité des finances locales pour fonder une approche de la notion de bourgs-centres sur celle d'équipements et de services présents dans les communes.

Une proposition a ainsi été formulée sur la base d'une exploitation de *l'inventaire communal réalisé par l'INSEE en 1988*, à partir d'une enquête générale effectuée auprès de l'ensemble des maires.

Tout en prenant acte de l'intérêt que présente ce type d'approche, le groupe de travail du comité des finances locales, dont faisaient partie notre excellent collègue, Christian Bonnet, ainsi que deux membres de votre Commission, votre rapporteur et M. François Trucy, a toutefois préféré recourir à un autre mode de définition des bourgs-centres fondé sur des critères plus simples, mais permettant de recouper très largement la sélection obtenue par référence au critère des équipements.

Votre Commission s'en tient donc au critère juridique du chef-lieu de canton et à celui, démographique, de la commune représentant au moins 15 % de la population cantonale.

Elle souhaite toutefois que soit mis en oeuvre un mécanisme de "rattrapage" des bourgs-centres qui n'entreraient pas dans cette combinaison de critères simples. Elle constate cependant que la nouvelle enveloppe communale de la dotation de développement rural ne répond pas tout à fait à cette attente puisque l'article 27 du projet de loi soumet sa répartition à l'obligation pour les communes potentiellement éligibles de présenter un projet de développement économique. C'est donc le contenu de cet article qu'elle vous proposera ultérieurement de modifier. <

b) Une péréquation en faveur des communes rurales

La proposition faite par le groupe de travail du comité des finances locales était de **resserrer progressivement les écarts de dotation moyenne par habitant existants entre les strates démographiques, en faisant porter l'effort, en 1994, sur les strates des communes les plus petites (communes de moins de 3.500 habitants), puis sur les autres collectivités de moins de 10.000 habitants, à compter de 1995.** C'est cette solution qui vous est aujourd'hui soumise par le Gouvernement.

Afin de réduire effectivement les écarts de DGF moyenne entre les strates, les critères de répartition retenus visent à avantager les communes les plus petites. La seconde fraction de la DSR sera ainsi répartie :

- pour 40 % de son montant en fonction de la **population**, pondérée par l'écart entre le **potentiel fiscal** par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique et l'effort fiscal plafonné à 1,2 ;

- pour 30 % 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 ;

- pour 30 % de son montant, proportionnellement au **nombre d'élèves** relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire, domiciliés dans la commune.

Ce système a le mérite de la simplicité et s'inspire, en outre, directement des dotations actuelles de péréquation et de compensation.

Il a enfin paru préférable, pour des raisons d'équité générale, d'exclure du dispositif les communes disposant d'un potentiel fiscal plus de deux fois supérieur à la moyenne de leur strate.

Il ressort de la simulation effectuée par la direction générale des collectivités locales pour le compte du groupe de travail du comité des finances locales que, dès 1994, la majoration de DGF par habitant moyenne serait de *30,50 francs* pour les communes de moins de 3.500 habitants. En 1995, ces montants seraient de *37,10 francs* pour les communes de moins de 3.500 habitants et de *34,50 francs* pour l'ensemble des communes éligibles de moins de 10.000 habitants.

Là encore, votre Commission n'a souhaité modifier ce dispositif que sur un point mineur d'ordre purement rédactionnel : il n'est pas utile, en effet, de renvoyer à l'article L. 234-3 du code des communes pour la définition des strates démographiques puisque ce dernier renvoie lui-même à l'article L. 234-13.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article modifié par quatre amendements de portée rédactionnelle.

ARTICLE 12

**Modification de la numérotation de la sous-section intitulée
"Dispositions communes aux diverses sortes d'attributions"**

Commentaire : Cet article comporte des dispositions d'ordre rédactionnel.

Il modifie, en effet, la numérotation de la sous-section relative aux dispositions communes aux diverses sortes d'attributions, compte tenu des modifications introduites aux articles 2, 4, 6 et 7.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 13

Les dotations "Permanents syndicaux" et "Frais de fonctionnement du Comité des finances locales"

Commentaire : Cet article adapte à la nouvelle architecture de la dotation globale de fonctionnement les modalités de calcul du concours particulier compensant les charges salariales des agents des collectivités locales mis à disposition des organisations syndicales ainsi que celles de la dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement et le coût des travaux et des études du Comité des finances locales.

La présente réforme laisse subsister deux petits concours particuliers, présents au sein de la DGF depuis sa création en 1979 :

- Le premier est constitué par la dotation compensant les charges salariales des agents des collectivités locales mis à

disposition des organisations syndicales. Il s'élève à 9,7 millions de francs en 1993. (*Article L 234-15 du code des communes*).

- Le second 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 s'élève à 2,1 millions de francs en 1993. (*Article L 234-16 du code des communes*).

Si la dotation "permanents syndicaux" et la dotation "comité des finances locales", communes aux deux catégories de collectivités locales et aux groupements intercommunaux, sont prélevées sur le total de la DGF avant sa répartition entre la DGF communale et la DGF départementale, ces deux dotations devraient toutefois, selon les termes des articles L 234-15 et L 234-16 du code des communes, être prises en compte pour le calcul du pourcentage maximum (3 % ou 4 %) de DGF que ne peuvent excéder les concours particuliers aux communes.

Ce principe entraine clairement en contradiction avec celui posé par l'article 42 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 qui prévoit simplement que "*pour la répartition annuelle de la dotation globale de fonctionnement, il est d'abord procédé au prélèvement des sommes affectées au concours particulier institué par l'article L 234-15 du code des communes et à la dotation prévue par l'article L 234-16 du code des communes*". Ces deux prélèvements ne sont donc pas, dans ce cas de figure, imputés sur la dotation aux concours particuliers mais sur l'ensemble de la DGF.

Au cours des huit années écoulées, c'est cette dernière interprétation, celle de l'article 42, que le comité des finances locales s'est appliqué à faire prévaloir.

Le présent article tire donc tout autant les conséquences de la suppression des concours particuliers au sein de la DGF que de l'application effective des textes par le comité des finances locales en supprimant la référence aux concours particuliers dans les articles L 234-15 et L 234-16.

Ceux-ci font, au surplus, l'objet d'une nouvelle numérotation.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 14

Modalités de versement de la dotation globale de fonctionnement

Commentaire : Cet article adapte les modalités de versement des différentes fractions de la DGF à la nouvelle architecture de la dotation globale de fonctionnement.

L'actuel article L 234-19 du code des communes dispose que les attributions du "tronc commun", dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation des communes et, pour les deux premières, des groupements de communes font l'objet de versements mensuels. En revanche, les concours particuliers sont attribués sous la forme d'un versement annuel, avant la fin de l'exercice en cours, avec la possibilité d'acomptes.

La rédaction prévue par le présent article pour le nouvel article L 234-16 du code des communes adapte la situation aujourd'hui en vigueur à la nouvelle architecture de la dotation globale de fonctionnement :

- la dotation forfaitaire, qui regroupe les dotations de l'actuel "tronc commun", et les dotations perçues par les groupements à fiscalité propre (dotation de base et dotation de péréquation) continueront à faire l'objet de versements mensuels ;

- la DSU et la DSR, qui se substituent en quelque sorte aux concours particuliers, seront attribuées sous forme d'un seul versement annuel, avant la fin de l'exercice en cours.

La possibilité de versement par acomptes disparaît en ce cas. Toutefois, d'après les renseignements fournis à votre rapporteur par la direction générale des collectivités locales, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale feront l'objet d'un versement aux communes bénéficiaires au début du deuxième trimestre, dès 1994.

Il reviendra, à ce sujet, à votre Commission des finances de s'assurer que les textes d'application ont bien été pris à temps pour que ce délai soit effectivement tenu.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 15

Suppression de la garantie minimale de progression

Commentaire : Cet article supprime le mécanisme de la garantie minimale de progression qui n'a plus sa place dans la nouvelle dotation globale de fonctionnement.

Le présent article supprime le principe et les taux de la garantie de progression minimale actuellement définis dans les articles L 234-19-1 (garantie "tronc commun") et L 234-19-2 (garantie dotation "villes-centres") du code des communes. Il tire, ainsi les conséquences des nouvelles règles de progression de la dotation forfaitaire fixées à l'article 6.

Par ailleurs, il a été indiqué plus haut que les dispositions de l'article L 234-19 relatives aux modalités de versement de la DGF étaient dorénavant placées sous le nouvel article L 234-16 du code des communes (article 14 du présent projet) et que celles de l'actuel article L 234-19-3 étaient entièrement reprises dans le nouvel article L 234-2 du code des communes (définition de la population à prendre en compte au titre des attributions de DGF ; article 3 du présent projet de loi).

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 16

Nouvelle insertion de la sous-section intitulée "Comité des finances locales"

Commentaire : Cet article comporte une disposition d'ordre rédactionnel.

Il change, en effet, la numérotation de la sous-section consacrée, dans le code des communes, au comité des finances locales.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 17

Répartition de la dotation globale de fonctionnement par le comité des finances locales

Commentaire : Cet article adapte à la nouvelle architecture de la dotation globale de fonctionnement les règles de répartition de la DGF par le comité des finances locales.

L'article L 234-21 du code des communes définit les attributions du comité des finances locales.

Son deuxième alinéa précise, en particulier, le rôle dévolu au comité en matière de répartition de la DGF : celui-ci fixe, en effet, la part des ressources à affecter aux concours particuliers ainsi que la part de ces ressources à affecter aux dotations et versements suivants : dotation touristique (actuel *article L 234-13*), dotation "villes-centres" (*article L 234-14*), dotation "permanents syndicaux" (*article L 234-15*) et dotation "frais de fonctionnement du comité des finances locales" (*article L 234-16*).

Le présent article modifie le deuxième alinéa de l'article L 234-21 pour l'adapter aux exigences de la nouvelle architecture de

la dotation globale de fonctionnement. Il reviendra ainsi au comité des finances locales, comme cela est déjà le cas, de fixer par préciput le montant des parts attribuées respectivement au remboursement des charges salariales relatives aux fonctionnaires mis à disposition des organisations syndicales et à ses propres frais de fonctionnement. Le montant de la dotation forfaitaire s'imposant à lui, c'est alors par différence et compte tenu de choix opérés pour les deux premiers concours qu'il établira le niveau de la dotation d'aménagement (1).

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 18

Suppression d'une sous-section

Commentaire : Cet article comporte une disposition d'ordre rédactionnel.

Il supprime, en effet, la sous-section VII de la section I du titre III du livre II du code des communes, consacrée aux dispositions transitoires, devenu d'ailleurs sans objet depuis l'abrogation du dernier article qui la composait par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991.

Il est à noter, au terme de ce travail de réécriture des articles du code des communes consacrés à la dotation globale de fonctionnement des communes que c'est à dessein que le Gouvernement propose de laisser sans contenu les articles L 234-17, L 234-18 et L 234-19 (2). D'une part, une certaine souplesse est ainsi laissée pour la codification éventuelle d'autres dispositions. D'autre part, les articles afférents au comité des finances locales gardent en conséquence leur nomenclature ce qui évite d'avoir à opérer de trop nombreuses corrections, sources d'oublis, dans un corpus par trop éparpillé.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

1. Les règles de répartition de la dotation d'aménagement sont exposées sous les commentaires des articles 8 à 11.

2. Se reporter à ce sujet à l'annexe 2 du présent rapport.

CHAPITRE II

Dispositions particulières relatives aux communes des départements d'outre-mer, des territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon

ARTICLE 19

Application aux communes des départements d'outre-mer des dispositions des titres Ier à V du Livre II du code des communes

Commentaire : Cet article comporte une disposition d'ordre rédactionnel

L'article L 262-1 du code des communes pose le principe selon lequel l'ensemble des dispositions générales du livre II du code des communes relatif aux finances communales s'appliquent également aux communes des départements d'outre-mer. Il établit par ailleurs les restrictions sous lesquelles ce principe est en vigueur en précisant les articles de cette partie du code des communes qui ne sont, par exception, pas applicables aux communes des départements d'outre-mer.

Le seul objet du présent article est, de ce point-de-vue, de supprimer dans l'article L 262-1 du code des communes, la référence à un des articles de ce code parmi ceux qui ne sont pas d'application dans les communes d'outre-mer. Le texte visé, en effet, est l'article L 236-8 qui a été abrogé par l'article 21-I de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. Il s'agit ainsi d'une pure mesure de "toiletage" qui justifie d'ailleurs les adjonctions faites à l'intitulé du projet de loi qui, non seulement, porte réforme DGF mais aussi modifie indépendamment le code des communes et le code général des impôts.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 20

Application aux communes des départements d'outre-mer des dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement

Commentaire : Cet article adapte à la nouvelle architecture de la DGF les modalités d'attribution et de répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les communes des départements d'outre-mer

L'article L 262-5 du code des communes précise les modalités particulières selon lesquelles les dispositions relatives à la répartition de la dotation globale de fonctionnement s'appliquent aux communes des départements d'outre-mer.

Celles-ci bénéficient, dans les mêmes conditions que les communes de métropole, d'une attribution de la dotation de base. Le rappel de ce principe dans l'article L 262-5 est d'ailleurs superfétatoire puisque l'article L 262-1 du code des communes étend aux communes des DOM les règles applicables en matière financière dans les communes de métropole, y compris celles relatives à la répartition de la dotation de base.

En revanche, les communes des départements d'outre-mer reçoivent **une quote-part** de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et des concours particuliers suivants : dotations touristiques, dotation "villes-centres", dotation de solidarité urbaine et dotation "permanents syndicaux". Elles bénéficient, enfin, de la garantie de progression minimale au taux de 55 %, les minorations de garantie destinées à financer la DSU ne s'appliquant en effet pas à l'outre-mer.

L'article L 262-6 du code des communes précise les modalités de calcul de la quote-part de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et des concours particuliers revenant aux communes des DOM. Celle-ci est, en effet, déterminée par application à chacune de ces dotations du rapport existant, d'après le dernier recensement général effectué, entre la population de l'ensemble des départements d'outre-mer et la population totale nationale. Le quantum de la population des départements d'outre-mer, tel qu'il résulte du dernier recensement général, est toutefois majoré de 10 % (1).

C'est ensuite un décret qui fixe les règles de répartition entre les départements et entre les communes d'outre-mer de chacune

1. La quote-part majorée des communes d'outre-mer est ainsi de 3,62 % en 1993.

de ces quotes-parts, après prélèvement du précipt au profit de Saint-Pierre et Miquelon (voir commentaire sous l'article 23).

**Les règles de répartition des quotes-parts des départements d'outre-mer
et de Saint-Pierre et Miquelon**

(Décret n° 79-598 du 12 juillet 1979)

Après leur calcul, les quotes-parts sont, dans un second temps, réparties entre les quatre départements d'outre-mer au prorata de leur population.

La quote-part de la dotation de péréquation est répartie entre les communes du département, à raison de :

- 50 % proportionnellement à la population des communes ;
- 50 % proportionnellement au montant total des sommes comprises dans les rôles généraux émis au profit de la commune au titre de l'année précédente pour les impositions suivantes :
 - taxe foncière correspondant aux propriétés bâties affectées à l'habitation ou à la profession hôtelière, majorée de la somme correspondant aux exonérations dont ont bénéficié, en application des articles 1283 à 1378 du code des impôts, les constructions nouvelles, additions de constructions et reconstructions ;
 - taxe foncière sur les propriétés non bâties à concurrence de 30 % de son produit ;
 - taxe d'habitation ;
 - taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou redevance pour enlèvement des ordures ménagères, prévue à l'article L 233-78 du code des communes.

Pour les communes qui ne disposent pas de fiscalité directe locale, la population est fictivement doublée.

La quote-part de la dotation de compensation est répartie entre les communes du département, à raison de :

- 50 % proportionnellement au nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire ;
- 50 % proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal.

La quote-part des concours particuliers est répartie entre les communes du département proportionnellement à leur population.

La population des communes inscrites sur la liste des communes touristiques ou thermales, ainsi que celle des communes bénéficiaires de la dotation particulière aux villes-centres sont fictivement doublées.

En ce qui concerne l'attribution de la dotation de solidarité urbaine, la population des communes représentant plus de 5 % de la population respective de leur département est fictivement doublée.

Les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon reçoivent des quotes-parts de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et des concours particuliers qui sont calculées dans les mêmes conditions que les quotes-parts des communes des départements d'outre-mer.

Le montant total de ces quotes-parts est réparti entre les communes pour 90 % au prorata de leur population, et pour 10 % au prorata de leur superficie. Les deux communes bénéficient de la dotation de solidarité urbaine.

Le présent article adapte, pour l'essentiel, le droit actuel aux exigences de la nouvelle architecture de la dotation globale de fonctionnement :

- la dotation correspondant à l'objectif de stabilité sera logiquement dispensée selon les critères en vigueur en métropole.

Les dispositions relatives à la dotation forfaitaire des communes, à son taux de progression, ainsi que celles relative aux effets de l'augmentation de la population des communes ou aux divers cas de modifications territoriales des communes, telles qu'elles sont définies aux nouveaux articles L 234-7 et L 234-8 du code des communes sont, en effet, étendues aux communes d'outre-mer.

On peut, là encore, faire remarquer que cette précision ne s'imposait pas, les deux articles susdits (L 234-7 et L 234-8) ayant vocation à s'appliquer de plein droit dans les DOM en vertu de l'extension de principe des règles de la métropole à l'outre-mer prévue par l'article L 262-1 du code des communes.

- Les dotations correspondant à l'objectif de redistribution et de solidarité continueront, en revanche, d'être attribuées selon la règle de la quote-part.

Les communes des départements d'outre mer percevront ainsi une quote-part de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale.

De ce point-de-vue, les règles fixées à l'article L 234-6 du code des communes relatives aux modalités de calcul de la quote-part ne sont modifiées sur aucun point par le présent projet de loi et continuent donc de s'appliquer.

Un nouveau décret en Conseil d'Etat devra, en revanche être pris, afin de fixer les règles spécifiques de répartition de cette quote-part de DSU-DSR entre les communes d'outre-mer.

Si cet article n'appelle pas de commentaire particulier sur le fond, il est toutefois entâché d'un léger oubli qui ne semble pas dû à la volonté de ses rédacteurs. Dans sa nouvelle rédaction, en effet, l'article L 262-5 du code des communes ne prévoirait plus une attribution d'une quote-part de la dotation "permanents syndicaux" aux communes des départements d'outre-mer.

Un amendement vous sera donc soumis afin de rétablir la quote-part outre-mer du concours visant à compenser les charges salariales de agents des collectivités locales mis à disposition des organisations syndicales.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 21

Application au communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon des disposition des titres Ier à V du Livre II du code des communes

Commentaire : Cet article comporte des dispositions d'ordre rédactionnel

Le 1° de l'article L 262-10 du code des communes a pour objet d'étendre aux communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon les dispositions générales du livre II du code des communes relatif aux finances communales. Il fixe également les limites de ce principe d'extension en précisant ceux des articles de cette partie du code des communes qui, par exception, ne sont pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon. Parmi ces derniers figurent trois articles relatifs aux règles de répartition de la dotation globale de fonctionnement :

- *Les article L 234-6 et L 234-7* qui établissent, pour le premier, la définition du potentiel fiscal et, pour le second, le produit des impôts, taxes et redevances pris en considération pour le calcul de l'effort fiscal.

Le présent article tire, en premier lieu, les conséquences du changement de numérotation qui affecte ces deux articles du code des communes, devenus, en effet, articles L 234-4 et L 234-6.

- *L'article L 234-12* qui fixe la part des ressources affectées aux concours particuliers au sein de la dotation globale de fonctionnement.

Cet article étant supprimé par la présente loi, il revient au présent article d'en supprimer la référence dans le texte du 1° de l'article L 262-10 du code des communes.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 22

Abrogation de dispositions obsolètes du code des communes

Commentaire : Cet article comporte des dispositions d'ordre rédactionnel

Il abroge, en fait, des dispositions devenues sans objet. Les articles L 262-7 à L 262-9 et L 262-11 à L 262-13 du code des communes s'appuient, en effet, sur des dispositions de ce code elles-mêmes abrogées depuis la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 23

Application aux communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon du régime de répartition de la dotation globale de fonctionnement en vigueur dans les départements d'outre-mer

Commentaire : Cet article abroge une disposition de la loi du 29 novembre 1985 relative à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, déjà codifiée dans le code des communes.

L'article 28 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 dispose que les communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient de la dotation de base dans les mêmes conditions que les communes de métropole.

En revanche, elles reçoivent **une quote-part** de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et des concours particuliers suivants : les deux dotations touristiques, la dotation "villes-centres" et la dotation de solidarité urbaine. Chacune de ces quotes-parts est calculée dans les conditions prévues par l'article L 262-6 du code des communes, ce qui signifie qu'elles sont déterminées par application aux dotations susmentionnées du rapport existant, d'après le dernier recensement général effectué, entre la population de Saint-Pierre-et-Miquelon majorée de 10 % et la

population totale nationale. Il revient ensuite à un décret de fixer les règles de répartition de chacune de ces quotes-parts entre les communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade.

Enfin, les communes de l'archipel bénéficient de la garantie minimale de progression au taux de 55 % sans être soumises à la minoration éventuelle de garantie destinée à financer la DSU.

L'article 28 de la loi du 29 novembre 1985 a donc simplement pour objet d'étendre aux communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon les règles de calcul de la DGF en vigueur pour les communes des départements d'outre-mer, telles qu'elles sont fixées aux articles L 262-5 et L 262-6 du code des communes. Une seule nuance, très légère du reste, mérite d'être mentionnée : Saint-Pierre-et-Miquelon ne perçoit ainsi pas de quote-part de la dotation compensant les charges salariales des agents des collectivités locales mis à disposition des organisations syndicales.

Si l'on fait toutefois abstraction de ce dernier point de détail, il apparaît que l'inscription de l'article 28 dans la loi de 1985 était d'emblée inutile. En effet, le 2° de l'article L 262-10 du code des communes, dans sa rédaction issue de l'article 13 de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 prévoyait déjà que les dispositions des articles L 262-5 et L 262-6 s'appliquent aux communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La même remarque vaut dans le cadre de la nouvelle architecture de la dotation globale de fonctionnement puisque le 2° de l'article L 262-10 du code des communes n'est pas modifié. Il convient donc d'abroger l'article 28, inutile depuis l'origine.

Par le seul jeu des dispositions codifiées, les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon devraient ainsi bénéficier, sous les mêmes conditions que les communes de métropole et des DCM, des dispositions relatives à la dotation forfaitaire des communes et à son taux de progression ainsi que des dispositions relatives aux effets de l'augmentation de la population communale ou aux diverses situations de modifications territoriales des communes, telles qu'elles sont définies aux nouveaux articles L 234-7 et L 234-8.

Elles percevront également une quote-part de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 24

Modalités d'attribution et de répartition de la dotation globale de fonctionnement pour les communes des territoires d'outre-mer

Commentaire : Cet article adapte à la nouvelle architecture de la DGF les modalités de répartition et d'attribution de la dotation globale de fonctionnement aux communes des territoires d'outre-mer, des circonscriptions administratives de Wallis et Futuna et de la collectivité territoriale de Mayotte

L'article 29 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 étend, sous réserve de quelques aménagements, aux communes et groupements de communes des territoires d'outre-mer et de Mayotte les règles d'attribution et de répartition de la dotation globale de fonctionnement appliquées aux communes des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Il dispose, en effet, que les communes et groupements de communes de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Mayotte et les circonscriptions de Wallis et Futuna bénéficient de la dotation de base dans les mêmes conditions que les communes de métropole.

Ils reçoivent, par ailleurs, **une quote part** de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et de deux séries de concours particuliers : les dotations touristiques et la dotation "villes-centres". Les quotes-parts sont obtenues, à l'instar du régime en vigueur dans les DOM, par application au montant global des dotations de péréquation et de compensation et des concours particuliers du rapport existant, d'après le dernier recensement général, entre la population des territoires du Pacifique et de Mayotte majorée de 10 % et l'ensemble de la population nationale.

Le calcul de la DGF revenant à ces collectivités diverge toutefois, sur deux aspects, de celui retenu pour les communes des départements d'outre-mer:

- En premier lieu, les TOM ne perçoivent aucune quote-part de la dotation "permanents syndicaux",

- Ensuite, seule la collectivité territoriale de Mayotte est bénéficiaire d'une quote-part de la dotation de solidarité urbaine.

La garantie de progression minimale de 55 % du taux d'évolution de la DGF s'applique également aux communes de Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna et de Mayotte, la loi ne prévoyant, à ce sujet, pas d'extension à ces collectivités du régime de minoration de la garantie destiné à financer la DSU.

Enfin, les quotes-parts sont réparties selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat qui tiennent compte de l'importance de la population, de la capacité financière ainsi que des charges spécifiques dues notamment à la dispersion du territoire communal et à l'isolement.

**Répartition des quotes-parts attribuées aux territoires d'outre-mer,
aux circonscriptions administratives de Wallis et Futuna
et à la collectivité territoriale de Mayotte**

Communes de Mayotte

Elles reçoivent les quotes-parts de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et des concours particuliers, calculées dans les mêmes conditions que celles des communes des départements d'outre-mer, à l'exception de la quote-part au titre de la dotation de solidarité urbaine puisque, dans ce cas, la population des communes représentant plus de 10 % de la population du territoire est fictivement doublée (au lieu de 5 % pour les communes des départements d'outre-mer).

Le montant total de ces quotes-parts est réparti entre les communes à raison de :

- 75 % proportionnellement à la population de chaque commune ;
- 25 % proportionnellement à la superficie du territoire communal.

Le montant total des quotes-parts est réparti entre les communes, à raison de :

- 50 % proportionnellement à la population des communes ;
- 15 % proportionnellement au nombre d'enfants scolarisés dans les écoles primaires et préélémentaires de chaque commune ;
- 15 % proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ;
- 15 % proportionnellement à la capacité financière de chaque commune mesurée par le montant des centimes additionnels émis sur la contribution des patentes, la contribution foncière et les droits de licence de vente de boissons, l'impôt sur le revenu des valeurs immobilières et les droits d'enregistrement ;
- 5 % proportionnellement à la superficie de chaque commune.

Communes de Polynésie Française

Le montant total des quotes-parts est réparti entre les communes, à raison de :

- 45 % proportionnellement à la population des communes ;
- 15 % proportionnellement au nombre d'enfants scolarisés dans les écoles primaires et préélémentaires de chaque commune ;
- 15 % proportionnellement au nombre de points attribués à chaque commune en fonction de son éloignement du chef-lieu du territoire, soit :
 - . pour les communes des îles Australes, Marquises, Tuamotu, Gambier : 180,
 - . pour les communes des îles Maupiti, Tahoa : 132,
 - . pour les communes des îles Sous le Vent (sauf Maupiti et Tahoa) : 127,
 - . pour les communes de Moré-Maioa : 115,
 - . pour les autres communes : 100.
- 10 % proportionnellement à la superficie de chaque commune ;
- 15 % proportionnellement à la capacité financière de chaque commune mesurée par les centimes additionnels émis sur la contribution des patentes et la contribution foncière sur les propriétés bâties.

Circonscriptions de Wallis et Futuna

Le montant total des quotes-parts est réparti entre les circonscriptions territoriales, à raison de :

- 50 % proportionnellement à la population de chaque circonscription ;
- 15 % proportionnellement au nombre d'enfants scolarisés dans les écoles primaires et préélémentaires de chaque circonscription ;
- 10 % proportionnellement à la superficie de chaque circonscription ;
- 10 % proportionnellement à la capacité financière de chaque circonscription. Pour la ou les circonscriptions dans lesquelles le produit moyen par habitant des licences et de la patente est inférieur au produit moyen par habitant de ces mêmes contributions pour l'ensemble du territoire, cette ou ces circonscriptions reçoivent une attribution égale ou double de celle versée à la ou aux autres circonscriptions ;
- 15 % proportionnellement au nombre de points attribués à chaque commune en fonction de son éloignement du chef-lieu du territoire.

Le présent article détermine les conditions de répartition de la dotation globale de fonctionnement des communes de la Nouvelle Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Mayotte et des circonscriptions administratives de Wallis et Futuna en les alignant totalement sur celles qu'il est prévu d'appliquer aux communes des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre et Miquelon. Les quelques aménagements rappelés plus haut n'ont, en effet, plus lieu d'être à l'exception toutefois de celui relatif à la dotation "permanents syndicaux", celle-ci continuant à ne faire l'objet d'aucune attribution au profit des TOM.

- Les communes du Pacifique et de Mayotte bénéficieront donc, *dans les mêmes conditions que les communes de métropole, des dispositions relatives à la dotation forfaitaire, à son taux de progression ainsi que des dispositions relatives aux effets de l'augmentation de la population des communes ou aux diverses situations de modifications territoriales des communes, telles qu'elles sont définies aux nouveaux articles L 234-7 et L 234-8.*

- Elles percevront enfin toutes *une quote-part de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale confondues, celle-ci restant calculée exactement selon les mêmes principes que ceux aujourd'hui en vigueur pour la détermination de la quote-part globale des dotations de péréquation, de compensation et des concours particuliers.*

- *Un nouveau décret en Conseil d'Etat* devra être pris afin de fixer les règles de répartition de cette quote-part entre les communes et les circonscriptions administratives de Wallis et Futuna. On notera que celui-ci n'est d'ailleurs plus explicitement encadré dans la fixation de ces modalités d'attribution en vue de la prise en compte de l'importance de la population, de la capacité financière ainsi que des charges spécifiques dues à la dispersion du territoire communal et à son isolement. Selon les informations fournies à votre rapporteur par la direction générale des collectivités locales, ces éléments devraient toutefois continuer d'intervenir pour l'établissement des règles de répartition de la quote-part.

- *Il convient, enfin, de remarquer que l'article 29 de la loi du 29 novembre 1985 dans sa nouvelle rédaction ne ferait plus mention expressément des groupements de communes.* La question ne se pose pas actuellement puisque, selon les informations apportées par la DGCL à votre commission, il n'existe pas de groupements de communes à fiscalité propre en outre-mer.

Au reste, s'agissant des départements et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, le nouvel article L 234-10 relatif à l'intercommunalité s'appliquera de plein droit dans ces

collectivités, l'article L 262-1 du code des communes étendant, parmi d'autres, son champ d'application aux DOM et à l'archipel.

En revanche, la mise en oeuvre de groupements à fiscalité propre dans les TOM devra entraîner une adaptation législative afin de permettre l'application à ces structures des dispositions de l'article L 234-10 du code des communes ou la création d'une quote-part appliquée à la dotation des groupements.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.



TITRE II

DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES DÉPARTEMENTS

ARTICLE 25

Taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des départements en 1994

Commentaire : Cet article prévoit que, par dérogation au principe fixé par le premier alinéa de l'article 31 de la loi du 29 novembre 1985, le montant de la dotation globale de fonctionnement attribuée aux départements ne progressera, en 1994, que de 75 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF, la marge ainsi dégagée étant affectée à la majoration de la dotation de fonctionnement minimale.

I - LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES DÉPARTEMENTS EN 1993

Le premier alinéa de l'article 31 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 dispose que *"les départements reçoivent une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation, des concours particuliers et, éventuellement, une garantie d'évolution. L'ensemble de ces sommes évolue comme la dotation globale de fonctionnement mise en répartition"*.

Pour 1993, les conseils généraux se partagent ainsi 16,2 milliards de francs dont il faut toutefois défalquer 1,2 milliard de francs attribués à la région Ile-de-France, seule région bénéficiaire d'une fraction de la DGF.

La dotation forfaitaire représente 45 %, la dotation de péréquation 55 % des sommes mises en répartition hors part réservée au financement de la garantie et au concours particulier.

La dotation forfaitaire est, pour chaque collectivité, proportionnelle à celle de l'année précédente.

La dotation de péréquation se compose de deux fractions. L'une, dite "*impôts-ménages*", représentant 60 % de son montant, est calculée au prorata des impôts levés sur les ménages l'année précédente. L'autre, représentant 40 % de cette dotation, est répartie en fonction de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant.

La garantie de progression minimale est identique à celle de la dotation globale de fonctionnement des communes, soit 55 % du taux d'évolution de la masse globale de la DGF. Il n'existe toutefois pas de minoration de la garantie pour les départements les plus aisés et bénéficiant d'une proportion importante de cette garantie au sein de leur DGF.

Enfin, le concours particulier de la DGF des départements, appelé "*dotation de fonctionnement minimale*" est destiné aux départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur de 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant ou dont le potentiel fiscal superficiaire est inférieur de 60 % au potentiel fiscal superficiaire moyen national.

La première condition est remplie par les quatre départements d'outre-mer et la seconde par 21 départements métropolitains.

La loi du 13 mai 1991 a, enfin, institué une majoration de la dotation de fonctionnement minimale, financée par un prélèvement sur certains départements (1).

1. Se reporter à l'exposé général sur ce point.

Départements métropolitains bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale pour 1993

(en francs)

Départements de métropole	D.F.M.	Majoration D.F.M.	Total
04 - Alpes de Haute Provence	5.425.958	11.656.186	16.885.631
05 - Hautes Alpes	5.712.671	12.272.118	17.777.891
09 - Ariège	5.634.956	12.105.159	17.536.032
11 - Aude	4.567.788	9.812.641	14.214.996
12 - Aveyron	6.394.634	13.737.121	19.900.159
15 - Cantal	7.560.818	16.242.352	23.529.340
19 - Corrèze	5.192.861	11.155.440	16.160.230
20 A - Corse du Sud	5.606.012	12.042.980	17.445.957
20 B - Haute Corse	6.823.605	14.658.650	21.235.124
23 - Creuse	8.881.087	19.078.587	27.638.027
24 - Dordogne	4.691.770	10.078.983	14.600.830
32 - Gers	6.959.822	14.951.273	21.659.030
36 - Indre	5.265.402	11.311.278	16.385.983
40 - Landes	4.279.131	9.192.542	13.316.695
43 - Haute Loire	5.131.849	11.024.588	15.970.672
46 - Lot	6.358.444	13.659.379	19.787.539
48 - Lozère	12.190.502	26.187.957	37.936.953
52 - Haute Marne	5.000.349	10.741.881	15.561.131
55 - Meuse	5.102.237	10.960.759	15.878.207
58 - Nièvre	4.820.770	10.356.105	15.002.280
70 - Haute Saône	4.622.699	9.930.606	14.385.885
Total	126.223.465	271.156.585	393.218.582

(Source : DGCL)

Départements contributifs à la solidarité financière

(en francs)

Départements	Contribution D.F.M. 1992	Taux appliqué en 1993	Contribution 1993
01 - Ain	9.780.034	15 %	15.715.014
06 - Alpes Maritimes	28.237.807	15 %	45.332.794
25 - Doubs	11.388.923	15 %	17.820.190
26 - Drôme	10.287.044	15 %	16.064.903
38 - Isère	24.907.571	15 %	39.201.124
45 - Loiret	12.731.046	15 %	19.828.122
67 - Bas-Rhin	20.667.969	15 %	32.388.380
68 - Haut-Rhin	15.150.034	15 %	23.758.223
73 - Savoie	9.470.849	15 %	15.141.552
74 - Haute-Savoie	13.715.864	15 %	21.714.252
75 - Paris	27.883.905	24 %	42.821.313
78 - Yvelines	26.199.153	15 %	41.210.421
91 - Essonne	26.399.713	15 %	42.939.277
92 - Hauts de Seine	41.169.540	24 %	63.905.587
Total	277.989.452		437.841.152

(Source : DGCL)

II - UN DISPOSITIF TRANSITOIRE VISANT A ACCROITRE LA SOLIDARITÉ SANS DESTABILISER LES BUDGETS DEPARTEMENTAUX

Le Gouvernement et le comité des finances locales ont souligné, à juste titre, le fait que la DGF des départements ne présentait pas la même situation de blocage que la DGF des communes. Le même constat avait d'ailleurs déjà été fait lors de la réforme de 1985 et avait conduit à ne remodeler la DGF départementale que sur des points de détail.

La question a été toutefois posée aux élus du comité des finances locales, lors de la phase préparatoire du présent projet de loi, de savoir s'il convenait, comme pour les communes, de geler en 1994 les attributions de DGF des départements et de consacrer le supplément ainsi dégagé au financement de mesures de solidarité, y compris au profit des communes, ou s'il y avait lieu de maintenir malgré tout une croissance de la DGF de l'ensemble des départements du fait de l'alourdissement généralisé des charges sociales qu'ils supportent et pour les encourager à développer leurs actions dans le domaine du développement rural.

C'est finalement la seconde solution qui l'a emporté. C'est aussi celle qui a l'assentiment de votre commission.

Le schéma proposé par le présent article est le suivant :

1. Le premier alinéa de l'article 31 de la loi du 29 novembre 1988 n'est pas modifié mais simplement complété. En conséquence, l'attribution de DGF revenant aux départements progressera, en 1994, selon le rythme prévu par l'article 20 du projet de loi de finances initiale, soit + 2 %, indice prévisionnel d'évolution des prix à la consommation.

2. La répartition de ces deux points de croissance, soit **320 millions de francs** environ, ne sera toutefois pas uniforme entre les différentes composantes de la DGF départementale :

- 75 % de la marge ainsi dégagée (240 millions de francs) sera affectée à une majoration de toutes les composantes de la dotation globale de fonctionnement des départements. La masse constituée par la dotation forfaitaire, les deux fractions de la dotation de péréquation, la garantie minimale de progression, la dotation de fonctionnement minimale et la dotation de la région Ile-de-France progressera donc de 1993 sur 1994 à un rythme de 1,5 % ;

- 25 % au plus de la marge dégagée, le restant (80 millions de francs au maximum), ira à une seconde majoration de la dotation de fonctionnement minimale seule.

La clause "au plus" vise à permettre, le cas échéant, au comité des finances locales de financer sur cette enveloppe une fraction de la garantie de progression minimale. Celle-ci est, en principe stable, mais le Gouvernement vise ainsi à assurer un volant de sécurité aux autres dotations de la DGF départementale afin de leur offrir effectivement une progression ferme de 1,5 %.

Ce mécanisme ne fonctionnerait que pour 1994 mais il sera tenu compte, à partir de 1995, des niveaux atteints respectivement, grâce à sa mise en oeuvre, par chacune des dotations pour le calcul des majorations ultérieures. Il n'y aura en particulier pas d'opération de "rattrapage".

Le tableau ci-après permet de mesurer l'impact du dispositif proposé pour les départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale.

DGF des départements et DFM simulées pour 1994

(en francs)

Départements DFM en 1993	DFM 1993	%	DFM 1994 0,5 %	DGF totale 1993	DGF totale 1994 (1,5 %)	Croissance
Alpes de haute Provence	5.425.958	4,30 %	8.657.561	64.258.975	68.373.073	6,40 %
Hauts Alpes	5.712.671	4,53 %	9.115.035	70.104.272	74.472.510	6,23 %
Ariège	5.634.956	4,46 %	8.991.035	62.284.188	66.490.005	6,75 %
Aude	4.567.788	3,62 %	7.288.281	114.465.711	118.834.672	3,82 %
Aveyron	6.394.634	5,07 %	10.203.163	104.197.672	109.473.247	5,06 %
Cantal	7.560.818	5,99 %	12.063.905	78.419.136	83.985.098	7,10 %
Corrèze	5.192.861	4,11 %	8.285.636	86.665.655	90.980.522	4,98 %
Corse du Sud	5.606.012	4,44 %	8.944.852	65.253.629	69.487.183	6,49 %
Haute Corse	6.823.605	5,41 %	10.887.622	70.791.434	75.814.968	7,10 %
Creuse	8.881.087	7,04 %	14.170.503	77.059.337	83.371.427	8,19 %
Dordogne	4.691.770	3,72 %	7.486.104	121.977.390	126.531.008	3,73 %
Gers	6.959.822	5,51 %	11.104.967	78.357.329	85.573.437	6,66 %
Indre	5.265.402	4,17 %	8.401.381	89.076.768	93.469.917	4,93 %
Landes	4.279.131	3,39 %	6.827.705	102.525.820	106.548.094	3,92 %
Haute Loire	5.131.949	4,07 %	8.188.446	79.936.707	84.115.275	5,23 %
Lot	6.358.444	5,04 %	10.145.419	72.942.556	77.728.293	6,56 %
Lozère	12.190.502	9,66 %	19.450.946	75.336.510	83.544.144	10,89 %
Haute Marne	5.000.349	3,96 %	7.978.467	75.319.899	79.352.810	5,35 %
Meuse	5.102.237	4,04 %	8.141.038	80.126.790	84.290.959	5,20 %
Nièvre	4.820.770	3,82 %	7.691.934	92.348.346	96.532.424	4,53 %
Haute Saône	4.622.699	3,66 %	7.375.896	84.737.005	88.691.916	4,67 %
Total	126.223.465	100,00 %	201.399.894	1.746.185.129	1.845.660.983	5,70 %

(Source : DGCL)

Notice explicative

Si l'on retient, en effet, pour hypothèse une augmentation de la masse globale de la DGF des départements de 2% avec une hausse de 1,5% de la DGF de l'ensemble des départements et le reliquat versé aux départements bénéficiaires de la DFM en 1993, on obtient les masses suivantes :

16.269.234.578 francs en 1993 x 1,02 = **16.594.461.926 francs** en 1994 (La majoration DFM qui s'élevait à 127,9 millions de francs en 1993 est comprise dans la DGF totale).

L'affectation de 0,5% au profit des départements à la DFM revient à dégager un reliquat de **82.972.309 francs**.

Si l'on ajoute à ce reliquat la DFM perçue en 1993, on parvient à un total de **213.347.346 francs** dont il faut ôter 5,6% correspondant à la part outre-mer (11.947.451 francs).

Au total, la DFM métropole pour 1994 s'élève à **201.399.894 francs** soit une augmentation de **59,5%**.

Dans le tableau, cette somme est répartie au prorata de ce qu'ont touché les départements DFM en 1993. La DGF totale pour 1994 intègre la hausse de la DGF de 1,5% applicable à tous les départements.

*

* *

Si votre commission approuve la démarche proposée, elle n'en estime pas moins nécessaire de revoir la rédaction du présent article qui lui semble, en effet, devoir être améliorée. Il subsiste en particulier une forte ambiguïté, d'ailleurs tout à fait involontaire : il serait ainsi possible de comprendre que le montant de la dotation de fonctionnement minimale sera majoré de 25% de la croissance de ... l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement, y compris donc celles attribuées à la DGF des communes.

Un amendement vous sera donc soumis tendant à préciser que la DFM sera majorée d'un montant égal au plus au produit de la dotation globale de fonctionnement des départements en 1993 par un coefficient représentant 25% du taux d'évolution des ressources de la DGF (soit 0,5%).

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 26

Affectation des ressources de la dotation particulière de solidarité urbaine à la péréquation et à la solidarité financière entre les départements

Commentaire : Cet article propose la suppression sur quatre années (1995-1998) de la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU) et le reversement progressif des sommes ainsi dégagées au bénéfice de la péréquation et de la solidarité financière entre les départements. Toutefois, en 1994, le montant de la DPSU (160 millions de francs) serait intégralement reversé sur l'enveloppe de la dotation de solidarité urbaine.

Le présent article abroge par ailleurs les dispositions transitoires introduites en 1992 en matière de taux de prélèvement pour les départements contributifs à la DFM.

I - LA DOTATION PARTICULIÈRE DE SOLIDARITE URBAINE EN 1993

La loi du 13 mai 1991 a institué une dotation particulière solidarité urbaine dont bénéficient :

- Les communes de 10 000 habitants et plus ne remplissant que l'une des conditions prévues pour l'attribution de la dotation de solidarité urbaine (1).

- Les communes qui ont cessé de remplir les conditions permettant de percevoir la dotation de solidarité urbaine.

En 1993, 119 communes ont ainsi été sélectionnées par le comité des finances locales, sur proposition du Gouvernement, pour bénéficier de la DPSU. Les attributions versées à ce titre sont inférieures à celles de la DSU. Dans le premier cas de figure, en effet,

1. - *Rapport logements sociaux/habitants supérieur à 11 % ou bien rapport bénéficiaires d'aides personnelles au logement/habitants supérieur à 10 %.*
- *Potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus.*

l'attribution moyenne par habitant ne peut excéder la moitié de celle versée au titre de la dotation de solidarité urbaine. Dans le second cas, elle ne peut excéder la moitié de la dernière attribution reçue au titre de la DSU.

Le financement de la dotation particulière de solidarité urbaine est aujourd'hui assuré, de façon tout à fait anormale, par un prélèvement sur les ressources destinées à l'alimentation de la majoration de la dotation de fonctionnement minimale des départements (*article 34 bis* de la loi du 29 novembre 1985).

Le commentaire sous l'article précédent livre, à ce sujet, un tableau précisant la liste des départements contributeurs au mécanisme de solidarité interdépartemental et indiquant le montant de leur contribution : 438 millions de francs en 1993. En fait, sur ce total, seuls un peu plus de 281 millions permettent effectivement de majorer la dotation de fonctionnement minimale des départements bénéficiaires de la DFM.

Le reste, soit 150 millions de francs en 1992 et 156,5 millions en 1993, est affecté à la DPSU, c'est-à-dire à une solidarité départements riches-communes urbaines défavorisées.

Le produit initial de 150 millions de francs devait évoluer, les années ultérieures, comme la dotation globale de fonctionnement des départements.

II - LES MODALITES D'EXTINCTION DE LA DOTATION PARTICULIERE DE SOLIDARITE URBAINE

Le caractère illogique et choquant du mécanisme mis en oeuvre a déjà été souligné.

Les nouvelles règles d'attribution de la dotation de solidarité urbaine ont fini de souligner le caractère injustifié du maintien de la DPSU. Celle-ci n'a, en effet, plus d'objet dans le cadre de la nouvelle architecture de la DGF.

Il est proposé un dispositif de mise en extinction progressive de la DPSU et de réallocation des sommes ainsi dégagées au profit de la solidarité interdépartementale :

- En 1994, la DPSU progressera, comme le prévoient les textes actuellement en vigueur, de 2 % pour être ainsi fixée à 160 millions de francs. Cette somme sera intégralement reversée sur l'enveloppe de la dotation de solidarité urbaine qui s'élèvera ainsi, au

minimum, à 1 100 millions de francs plus 160 millions de francs soit, au moins, 1 260 millions de francs.

Pour la suite, cette somme de 160 millions de francs est figée. Le simple fait qu'elle ne progresse plus permet de dégager des moyens nouveaux au bénéfice du mécanisme de majoration de la dotation de fonctionnement minimale des départements.

- De 1995 à 1998, le montant fixe de 160 millions de francs fait l'objet d'un abattement de 40 millions par an, l'abattement d'une année se cumulant avec ceux des années antérieures. Les sommes reversées sur la DSU ne s'élèvent donc plus qu'à 120 millions de francs en 1995, 80 millions de francs en 1996, 40 millions de francs en 1997 et cette voie d'alimentation est définitivement asséchée en 1998.

La marge ainsi récupérée, soit 40 millions de francs en 1995, 80 millions de francs en 1996, 120 millions de francs en 1997 et 160 millions de francs en 1998, doit être répartie par le comité des finances locales. Celui-ci pourra choisir de l'affecter à la dotation de fonctionnement minimale des départements ou de le répartir entre la DGF des départements qui ne sont pas contributeurs au mécanisme de majoration de la DFM. En ce dernier cas, la répartition sera effectuée au prorata des attributions de dotation de péréquation. Le comité des finances locales pourra également opérer un arbitrage entre ces deux catégories d'emplois.

- A partir de 1999, le texte proposé laisse supposer qu'une enveloppe définitivement fixée à 160 millions de francs continuera d'être répartie entre péréquation et solidarité par le comité des finances locales.

Rappelons toutefois que, dans l'esprit du gouvernement, la réforme proposée ne devrait avoir qu'une durée de vie limitée à cinq ans tout au plus. Les conditions d'affectation de l'ancienne dotation DPSU seront donc vraisemblablement revues d'ici la fin du siècle.

* * *

*

Le 2° du présent article supprime une disposition transitoire de la loi du 13 mai 1991 qui prévoyait que les taux de prélèvement de 15 % et 24 % appliqués à la dotation globale de fonctionnement des départements contributeurs au mécanisme de majoration de la DFM étaient, à titre exceptionnel, ramenés respectivement à 10 % et 16 % pour l'année de démarrage, soit 1992.

Votre Commission a enfin souhaité amender le présent article sur un point de détail : il est, en effet, inexact d'écrire que la DPSU doit venir alimenter la DSU *"afin d'aider des communes de*

plus de 10.000 habitants confrontées à des difficultés urbaines particulières". Des communes urbaines de moins de 10.000 habitants seront, en effet, également concernées par le reversement de la DPSU sur la DSU. La mention "de plus de 10.000 habitants" doit donc être supprimée.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

TITRE III

DE LA DOTATION DE DEVELOPPEMENT RURAL

ARTICLE 27

La dotation de développement rural

Commentaire : Cet article procède à une réécriture partielle des dispositions de l'article 1648 B du code général des impôts relatives à la dotation de développement rural.

Il tire, en effet, les conséquences de la création de la première fraction de la dotation de solidarité rurale et adapte le régime applicable à la dotation de développement rural en supprimant l'actuelle deuxième part "bourgs-centres" de la DDR et en prévoyant l'extension corrélative aux communes de moins de 10.000 habitants du principe de gestion déconcentré des crédits de la DDR aujourd'hui réservé aux seuls groupements.

I - LA DOTATION DE DEVELOPPEMENT RURAL EN 1993

La dotation de développement rural (DDR) constitue la première fraction du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

L'article 124 de la loi d'orientation du 6 février 1992 a prévu que l'évolution annuelle de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), hors fraction correspondant à la "réduction pour embaûche et investissement", serait dorénavant affectée à une dotation de développement rural, dans des limites annuelles fixées à 300 millions de francs en 1992, 600 millions de francs en 1993 et 1 milliard de francs en 1994.

La DDR répond donc clairement à une logique péréquatrice et d'aménagement du territoire.

Grâce à la mise en oeuvre du mécanisme décrit ci-dessus, 205,9 millions de francs ont pu être dégagés en 1992, mais, en 1993, la

contraction de 1,84 % des recettes fiscales nettes de l'Etat, telle qu'elle apparaissait dans la loi de finances, aurait dû entraîner un recul du montant de la dotation de développement rural. Un abondement exceptionnel de 400 millions de francs a toutefois été ouvert en loi de finances afin que la dotation atteigne le plafond prévu par la loi d'orientation du 6 février 1992.

Parallèlement, le législateur a aménagé les règles d'évolution de la DDR et prévu que la dotation de l'année précédente serait réouverte l'année suivante, majorée ou minorée par le jeu d'un index représentatif de l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat. En 1994, la DDR devrait apparaître ainsi en retrait à, environ, 540 millions de francs.

L'article 1648 B du code général des impôts ouvre cependant, en outre, la possibilité au comité des finances locales d'affecter à la dotation de développement rural une fraction, limitée à 10 % de leur total, des masses en principe destinées au financement de la seconde part du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, celle relative à la péréquation générale et aux compensations fiscales.

La dotation de développement rural est elle-même divisée en deux parts. Dans le système en vigueur, la fraction réservée aux groupements à fiscalité propre avait vocation à devenir la part prépondérante de la dotation en recueillant au moins 70 % des attributions à partir de 1994, la part communale étant, quant à elle, plafonnée à 30 %. Le comité des finances locales avait, dans ce cadre, pour seule fonction de décider ou non d'une majoration de la fraction consacrée à l'intercommunalité.

Les groupements de communes éligibles à la première part sont les groupements dotés d'une fiscalité propre, communautés de communes et districts en particulier, comptant moins de 35.000 habitants et dont la commune la plus peuplée compte moins de 25.000 habitants. Les groupements visés doivent, en outre, exercer une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique.

Les établissements correspondant aux critères précisés ci-dessus ne bénéficient toutefois pas automatiquement d'une attribution au titre de la DDR. Les concours versés sont, en effet, arrêtés par le représentant de l'Etat dans le département, sous forme de **subvention**, en vue de la réalisation de projets de développement économique élaborés par les communautés et groupements de communes, **après avis d'une commission d'élus**, qui évalue les attributions en fonction de critères objectifs comprenant notamment l'augmentation attendue

des bases de fiscalité directe locale et les créations d'emplois sur le territoire de la collectivité ou du groupement considérés.

La commission chargée d'émettre un avis sur chaque dossier comprend les membres de la commission départementale qui attribue les subventions de la deuxième part de *la dotation globale d'équipement* auxquels sont adjoints des représentants des maires des communes concernées dont la population est comprise entre 2.000 habitants et 20.000 habitants ainsi que des représentants des groupements de communes concernées dont la population est comprise entre 2.000 et 20.000 habitants.

Les communes éligibles à la deuxième part de la dotation de développement rural doivent, de leur côté, simultanément :

- compter moins de 10.000 habitants ou de 20.000 habitants dans les départements d'outre-mer ;

- être communes chefs-lieux de canton ou être plus peuplées que le chef-lieu de canton ;

- bénéficier d'un potentiel par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de moins de 10.000 habitants.

La répartition se fait au prorata de l'écart brut de potentiel fiscal par habitant et de l'effort fiscal dans la limite de 1,2.

En 1993, 334 groupements et 2.552 communes sont éligibles à la dotation de développement rural.

II - L'EXTENSION DU PRINCIPE DE GESTION DECONCENTREE A TOUTES LES ATTRIBUTIONS DE LA DOTATION DE DEVELOPPEMENT RURAL

Le nouveau régime de la dotation de développement rural apporte une réponse à deux séries de demandes :

- Une première demande ponctuelle : il convient d'**assurer une cohérence entre la dotation de développement rural et la nouvelle fraction "bourgs-centres" de la dotation de solidarité rurale** instituée par la présente réforme.

- Une seconde, plus ancienne, et dont votre rapporteur ainsi que votre Commission se sont toujours faits l'écho : la logique

impose d'accroître la part déconcentrée des dotations versées par l'Etat aux collectivités locales. Ces dotations constituent, en effet, une restitution par l'Etat de ressources ôtées aux collectivités locales et ne sauraient en aucun cas être tenues pour des subventions réparties de plein droit selon des critères exclusivement nationaux.

Cette analyse est aujourd'hui confortée par le constat que la sélection des communes bourgs-centres du monde rural à partir d'un critère simplement démographique ou juridique, telle qu'elle est proposée dans le cadre de la première fraction de la dotation de solidarité rurale, soulève des difficultés liées à l'existence de communes qui, sans être chefs-lieux de canton et sans avoir une population suffisante, sont bien pourtant des bourgs-centres ruraux. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le comité des finances locales, dans sa séance du 8 septembre dernier, avait estimé qu'**une enveloppe de crédits déconcentrée permettrait de répondre localement aux difficultés que soulève une sélection fondée sur des critères généraux nationaux.**

Votre Commission ne peut, de ce point-de-vue, qu'abonder dans le sens de la position prise par le comité des finances locales.

Force est toutefois de constater que la solution proposée n'apporte qu'une réponse partielle à cette demande.

a) S'agissant de l'enveloppe communale de la dotation de développement rural, les critères de "centralité", communes chefs-lieux de canton ou plus peuplées que le chef-lieu de canton, disparaissent.

L'ensemble des communes de moins de 10.000 habitants, ou de moins de 20.000 habitants dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre et Miquelon, deviennent ainsi potentiellement éligibles à l'exception, toutefois, en métropole, de celles bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine, de la première fraction de la dotation de solidarité rurale ou d'une attribution du fonds de solidarité de la région Ile-de-France.

A la différence du régime actuellement en vigueur, pourraient donc recevoir une attribution de la dotation de développement rural, les communes situées dans une agglomération qui comprendrait, aux termes des critères actuels, une ou plusieurs communes bénéficiant de la dotation "villes-centres". Par opposition avec ce que prévoit le présent texte pour la première fraction de la DSR deviendront, en effet, éligibles à la DDR les communes de moins de 10.000 habitants situées dans une agglomération représentant au moins 10 % de la population du département ou comptant plus de 250.000 habitants ainsi que celles situées dans une agglomération comptant une commune soit de plus de 100.000 habitants, soit dont la

population représente au moins 10 % de la population du département, soit chef-lieu de département.

Seraient ainsi comprises dans le champ de la nouvelle dotation de développement rural *les communes péri-urbaines de moins de 10.000 habitants* situées dans une agglomération qui ne seraient susceptibles de bénéficier ni de la dotation de solidarité urbaine ni de la part "bourgs-centres" de la dotation de solidarité rurale.

L'enveloppe communale de la dotation de développement rural ne pourra pas excéder 40 % des sommes déléguées aux représentants de l'Etat dans les départements. Ainsi resterait figé le partage atteint en 1993 alors qu'à partir de 1994, la part des groupements dans la DDR aurait dû atteindre 70 % au moins.

b) Ensuite, le régime de déconcentration des crédits de la dotation de développement rural, actuellement limité aux seuls groupements, est presque intégralement étendu aux communes.

L'enveloppe des groupements et celle des communes sont, en effet, soumises aux mêmes règles, la séparation matérielle entre les deux fractions de la DDR disparaissant dans le I de l'article 1648 B du code général des impôts.

Quelques nuances sont toutefois apportées aux modalités de la gestion déconcentrée aujourd'hui en vigueur pour les crédits affectés aux groupements :

- Les crédits de la DDR seront répartis entre les départements en tenant compte non seulement du nombre des communes, de la population, du potentiel fiscal et, pour les groupements, du coefficient d'intégration fiscale mais aussi en référence au nombre des groupements créés dans le département, critère qui, curieusement, n'est pas retenu dans la législation actuelle.

- Le texte actuel de l'article 1648 B du code général des impôts prévoit que, pour la répartition de la DDR entre les enveloppes départementales, le nombre des communes rassemblées au sein d'un groupement peut être fictivement doublé en vue de favoriser des départements sur les territoires desquels se trouvent des établissements situés dans des zones de montagne. Cette prise en compte donne lieu à un descriptif qui n'a pas sa place dans la loi et dont la rédaction n'est, en outre, pas un exemple de rigueur.

Le texte proposé se contente de préciser, de ce point-de-vue, que la répartition pourra tenir compte du nombre de communes et de groupements situés en zone de montagne.

- L'article 1648 B-I du code général des impôts dispose, en l'état actuel du droit, que les subventions sont attribuées *"en vue de la réalisation de projets de développement économique élaborés par les communautés et groupements de communes"*.

Le texte soumis à votre examen propose de substituer à la notion de projets de développement économique la formule, plus vaste, de *"projets de développement économique et social ou d'actions en faveur des espaces naturels"*.

- Enfin, la liste des personnes complétant les commissions de la deuxième part de la DGE pour former les commissions d'attribution de la DDR est retouchée. Seront, en effet, dorénavant adjoints aux commissions DGE, en métropole :

- des représentants des maires des communes concernées dont la population est comprise entre 2.000 et 25.000 (au lieu de 20.000) habitants,

- et des représentants des *présidents* ⁽¹⁾ des groupements de communes concernés dont la population est comprise entre 2.000 et 35.000 (au lieu de 20.000) habitants.

Les plafonds sont ainsi, fort logiquement, alignés sur ceux fixés pour l'éligibilité des groupements de communes au dispositif de la dotation de développement rural, alors que, dans le régime actuel, certains groupements potentiellement éligibles ou certaines communes situées dans des groupements potentiellement éligibles ne sont pas représentés au sein des commissions d'attribution.

En outre-mer, c'est la commission DGE seule, sans adjonction, qui sera compétente pour examiner les demandes. Il n'existe, en effet, pas de groupements intercommunaux à fiscalité propre dans ces collectivités. Seules, les communes de moins de 10.000 habitants seront donc éligibles.

Si le principe d'une extension de la gestion déconcentrée à l'ensemble de la dotation de développement rural ne peut qu'être approuvé par votre commission, elle doit, en revanche, regretter l'absence d'un véritable dispositif de "rattrapage" pour les communes qui ont les caractéristiques de bourgs-centres ruraux sans toutefois correspondre aux critères juridique et démographique posés pour l'éligibilité à la première fraction de la dotation de solidarité rurale.

1. Actuellement, l'article 1648 B ne vise que les représentants des groupements.

En effet, les attributions versées aux communes le seront, comme pour les groupements, en vue du financement de projets. L'enveloppe communale risque donc ainsi de manquer en partie sa cible, dans tous les cas où les communes-centres n'auront pas de dossier contenant un projet en bonne et due forme à soumettre à la commission et au préfet.

III - PREVOIR UN MECANISME PERMANENT DE RATRAPAGE POUR LES COMMUNES BOURGS-CENTRES NON ELIGIBLES A LA PREMIERE FRACTION DE LA DOTATION DE SOLIDARITE RURALE

Votre Commission vous proposera trois amendements au présent article :

- **Le premier** supprime dans le a) du 1° de l'article 1648 B-I du code général des impôts la référence inutile aux communautés de communes instituées par l'article L 167-1 du code des communes. Celles-ci sont, en effet, par définition, des *groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique*". Or, cette dernière catégorie est également visée dans le même alinéa. La mention de la partie apposée à ce tout ne s'impose donc pas.

Cette redondance, qui existe dans le texte actuel, correspondait, en 1992, à une volonté d'affichage qui n'est plus de mise aujourd'hui.

- **Le second amendement** corrige une erreur matérielle, déjà présente dans le texte actuel. En effet, la composition des commissions d'attribution des subventions de la deuxième part de la DGE est fixée, non à l'article 103, mais à l'article 103-4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 (1).

- **Enfin, un troisième amendement** insère un nouvel alinéa dans le 1° du paragraphe I de l'article 1648 B du code général des impôts afin de prévoir que des subventions pourront également être attribuées, dans la limite de 20 % des sommes déléguées aux représentants de l'Etat dans le département, aux communes qui, sans être éligibles à la première fraction de la DSR, jouent cependant un rôle structurant en matière d'équipements collectifs et de services de proximité pour les populations du monde rural.

1. Cette erreur est déjà présente dans le texte actuel.

Ces communes devront donc venir chaque année devant la commission *ad hoc* pour percevoir leur subvention : aucune automaticité n'est introduite par cet amendement. Toutefois, si ces collectivités restent alignées dans l'ensemble sur le droit commun, du moins n'auront-elles pas à produire un projet à l'instar des autres communes ou des groupements.

En outre, afin de ne pas créer des situations par lesquelles ces communes-centres "rattrapées" bénéficieraient, en termes relatifs, d'une dotation plus élevée que les bourgs-centres éligibles à la première fraction de la DSR, deux verrous sont institués :

- L'attribution par habitant versée à chacune des communes à la DDR ne pourra être supérieure à l'attribution moyenne par habitant revenant la même année, dans le même département, aux communes bénéficiaires de la première fraction de la dotation de solidarité rurale.

- Ensuite, resteront inéligibles à cette sous-fraction de l'enveloppe communale de la DDR, les communes inéligibles à la DSR-première part parce que situées dans une agglomération.

Votre Commission estime que les cas qu'elle cherche à viser sont extrêmement réduits et ne devraient justifier la distraction que d'une portion minime de la part de la dotation de développement rural revenant aux communes. C'est la raison pour laquelle, elle propose de fixer à 20 % la plafond de la fraction de la DDR attribuée aux bourgs-centres non éligibles à la DSR.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 28

Communes non éligibles à la fraction "bourgs-centres" de la dotation de solidarité rurale bénéficiaires d'une attribution au titre de la deuxième part de la dotation de développement rural en 1993

Commentaire : Cet article institue au profit des communes non éligibles l'année prochaine à la première fraction de la dotation de solidarité rurale créée par le présent projet de loi, mais bénéficiant cette année d'une attribution au titre de la dotation de développement rural, un mécanisme exceptionnel de "rattrapage" destiné à leur assurer, pour la seule année 1994, le versement d'une dotation égale à la moitié de celle perçue en 1993.

L'article 27 du présent projet de loi a notamment pour objet de substituer à l'actuelle deuxième part de la dotation de développement rural le dispositif "bourgs-centres" de la première fraction de la dotation de solidarité rurale.

Les critères retenus pour définir la "centralité" des communes rurales sont toutefois, au passage, modifiés :

- La seconde fraction de la DDR est actuellement attribuée aux collectivités de moins de 10.000 habitants chefs-lieux de canton ou plus peuplées que le chef-lieu de canton. Dans ce dernier cas, aucun plancher sous forme de pourcentage de la population cantonale n'est imposé.

- La première fraction de la dotation de solidarité rurale sera, elle, attribuée aux communes chefs-lieux de canton mais aussi aux communes dont la population représente au moins 15 % de la population du canton.

Les exceptions aux règles d'éligibilité à la dotation bourgs-centres sont, en revanche, identiques : exclusion des communes situées dans une agglomération comprenant au moins une commune éligible à la dotation "villes-centres" selon les critères en vigueur pour l'éligibilité à cette dotation en 1993 (1) ; impossibilité de cumul avec la dotation sociale urbaine et le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France.

1. On se souvient que cette exclusion a été reprise et adaptée dans le nouveau texte de l'article L 234-13 du code des communes.

Toutefois, le remplacement du critère de commune plus peuplée que le chef-lieu de canton par l'autre, plus sélectif, de bourg représentant 15 % au moins de la population cantonale entraîne une réelle déperdition parmi les communes éligibles à une dotation "bourgs-centres" : en effet, sur 2.552 communes bénéficiant, en 1993, de la dotation de développement rural, seules 2.050 seront éligibles à la première fraction de la DSR. 502 communes sont ainsi plus peuplées que le chef-lieu de canton mais représentent moins de 15 % de la population cantonale.

Le présent article vise à assouplir les conditions de sortie de ces communes hors du dispositif "bourgs-centres" par l'institution, à titre exceptionnel, en 1994, d'une enveloppe préaffectée prélevée sur la part communale de la dotation de développement rural.

Chacune des communes concernées recevra, l'année prochaine, à titre de garantie non reconductible, la moitié de l'attribution de DDR perçue en 1993. Le coût de cette mesure est d'environ 15 millions de francs

Les rédacteurs du présent texte ont toutefois omis de préciser sur quelle ressource cette mesure serait financée. Il est bien sûr tout à fait clair qu'elle devra l'être sur la dotation de développement rural de 1994 (540 milliards de francs environ). Un amendement vous sera donc proposé pour combler cet oubli.

A partir de 1995, les collectivités demeurent de toute façon, dans le champ d'application potentiel de la part communale de la dotation de développement rural. Leur éligibilité ne sera toutefois plus automatique et le montant de leur attribution prédéterminé. Elles rentreront, en effet, dans le droit commun décrit dans le commentaire sous l'article 27 (examen de projets par des commissions déconcentrées départementales qui décident de leur financement).

Les présentes dispositions sont donc la conséquence des nouveaux mécanismes de la solidarité rurale dont votre commission a déjà indiqué qu'elle les approuvait.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article modifié afin de préciser que la mesure de "rattrapage" des communes qui sortent de la DDR sans bénéficier de la DSR-première part sera financée par préciput sur la dotation de développement rural de 1994.

TITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES

ARTICLE 29

Le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France

Commentaire : Cet article comporte des modifications d'ordre rédactionnel

Il apporte des corrections de coordination aux dispositions du code des communes relatives au fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSCRIF).

Plusieurs notions appliquées dans le cadre de la DGF, qui font l'objet d'une nouvelle numérotation aux termes du présent projet de loi, sont, en effet, également utilisées, sous forme de références, pour le calcul des attributions du FSCRIF : évaluation du potentiel fiscal, évaluation du nombre d'habitants et modalités de calcul du nombre des logements sociaux.

Cet article n'appelle pas de commentaire sur le fond. Toutefois, **un amendement** vous sera proposé afin de rectifier une erreur matérielle qui s'est glissée dans le texte à l'insu de ses rédacteurs.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article ainsi amendé.

ARTICLE 30

Modalités de répartition des dotations "permanents syndicaux" et "frais de fonctionnement du comité des finances locales"

Commentaire : Cet article comporte des modifications d'ordre rédactionnel

L'article 42 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement dispose que pour la répartition annuelle de la dotation globale de fonctionnement, il est d'abord procédé au prélèvement des sommes affectées au concours particulier compensant les charges salariales des agents des collectivités locales mis à la disposition des organisations syndicales et à celui des sommes affectées à la dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement ainsi que le coût des travaux et des études du comité des finances locales.

Cette disposition a d'ailleurs déjà fait l'objet d'une étude détaillée dans le commentaire sous l'article 13.

Le présent article contient simplement des corrections de coordination compte tenu de la nouvelle numérotation attribuée dans le code des communes aux articles relatifs au concours particulier et à la dotation mentionnée ci-dessus.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 31

**Rapport au Parlement sur l'application
des dispositions de la loi**

Commentaire : Cet article prévoit le dépôt d'un rapport sur le bureau des assemblées avant le 30 septembre 1995 sur les effets de l'application de la présente loi.

Cette disposition est la conséquence directe de l'engagement pris par le gouvernement de procéder à un réexamen de la réforme proposée au terme d'un délai de deux ans de fonctionnement avec pour objectif de rectifier les éventuels défauts qui viendraient à être constatés d'ici là.

Telle avait été déjà la démarche, raisonnablement prudente, qu'avait adoptée le Parlement et le gouvernement lors de la mise en route de la dotation globale de fonctionnement en 1979.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 32

Décrets en Conseil d'Etat

Cet article, traditionnel, renvoie au pouvoir réglementaire le soin de préciser, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ANNEXES

- 1. Sommaire du code révisé par le projet de loi**
- 2. Tableau de concordance**

SOMMAIRE DU CODE REVISE PAR LE PROJET DE LOI

Chapitre IV

Dotation globale de fonctionnement et
autres recettes réparties par
le comité des finances locales

Section I Dotation globale de fonctionnement

Sous-section I - Dispositions générales

- Art. L. 234-1 : Principe DGF et indexation
- Art. L. 234-2 : Population
- Art. L. 234-3 : Classement en groupes démographiques
- Art. L. 234-4 : Potentiel fiscal (PF)
- Art. L. 234-5 : Effort fiscal (EF)
- Art. L. 234-6 : Potentiel fiscal 3 taxes utilisé pour l'EF

Sous-section II - Dotation forfaitaire

- Art. L. 234-7 : Dotation forfaitaire
- Art. L. 234-8 : Prise en compte des évolutions démographiques

Sous-section III - Dotation d'aménagement

- Art. L. 234-9 : Dotation d'aménagement
- Art. L. 234-10 : DGF des groupements
- Art. L. 234-11 : Dissolution des groupements de communes
- Art. L. 234-12 : Dotation de solidarité urbaine
- Art. L. 234-13 : Dotation de solidarité rurale

Sous-section IV - Dispositions communes aux diverses sortes d'attributions

- Art. L. 234-14 : Dotation permanents syndicaux
- Art. L. 234-15 : Fonctionnement du CFL
- Art. L. 234-16 : Versement des dotations

Sous-section V - Comité des finances locales

- Art. L. 234-20 : Composition du CFL
- Art. L. 234-21 : Attributions du CFL

TABLEAU DE CONCORDANCE

Code des communes Chap. IV	Projet de loi
Section I. Dotation globale de fonctionnement	id.
<i>Sous-section I. Dispositions générales</i>	id.
Art. L. 234-1 Art. L. 234-2	L. 234-1 modifié Remplacé
<i>Sous-section II. Dotation de base</i>	Supprimée
Art. L. 234-3	Remplacé
<i>Sous-section III. Dotation de péréquation</i>	Supprimée
Art. L. 234-4	Supprimé
Art. L. 234-5	id.
Art. L. 234-6	= Art. L.234-4
Art. L. 234-7	= Art.L 234-6 modifié
	<i>Sous-section II. Dotation forfaitaire (L.234-7 nouveau)</i>
Art. L. 234-8	Remplacé
	<i>Sous-section III. Dotation d'aménagement</i>
Art. L. 234-9	L. 234-9 remplacé
<i>Sous-section III bis. Dotation de compensation</i>	Supprimée
Art. L. 234-10	Supprimé (L.234-10 nouveau = L.234-17 ancien)
Art. L. 234-11	Remplacé

TABLEAU DE CONCORDANCE (suite)

<i>Sous-section IV. Concours particuliers</i>	Supprimée
Art. L.234-12	Remplacé
	<i>Sous-section IV. Dispositions communes aux diverses sortes d'attributions</i>
Art. L. 234-13	Supprimé
Art. L. 234-14	Supprimé
Art. L. 234-14-1	Supprimé
Art. L. 234-14-2	Supprimé
Art. L. 234-15	= Art. L. 234-13
Art. L. 234-16	= Art. L. 234-14
Art. L. 234-16-1	Supprimé
<i>Sous-section IVbis Dispositions applicables aux groupements de communes</i>	Supprimée
Art.L.234-17	
Art.L.234-18	= L. 234-10 modifié
<i>Sous-section V. Dispositions communes aux diverses sortes d'attributions</i>	= Sous-section IV
Art. L. 234-19	= L.234-15
Art. L. 234-19-1	Supprimé
Art. L. 234-19-2	Supprimé
Art. L. 234-19-3	Supprimé (repris en partie au L.234-2)
<i>Sous-section VI. Comité des finances locales</i>	id.
Art. L. 234-20	id.
Art. L. 234-21	Modifié
<i>Sous-section VII. Dispositions transitoires</i>	Supprimée

AUDITIONS

1. **M. Daniel Hoeffel, Ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.**
2. **M. Jean-Pierre Fourcade, Président du Comité des finances locales.**
3. **M. Jean-Paul Delevoye, Président de l'Association des Maires de France.**

1. Audition de M. Daniel Hoeffel, Ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.

Réunie le jeudi 14 octobre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, sur le projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement.

M. Daniel Hoeffel a indiqué que le Gouvernement avait tenu à ce que le projet de loi soit examiné en premier lieu par le Sénat, soulignant ainsi le rôle prééminent de cette Assemblée sur toutes les questions touchant aux collectivités locales. Il a en outre rappelé que le texte soumis au Parlement avait fait l'objet durant tout l'été d'une concertation très étroite avec les élus présents au sein du Comité des finances locales.

Le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales a ensuite précisé le contexte dans lequel avait été élaboré le projet de réforme de la dotation globale de fonctionnement. Il a tout d'abord souligné le fait que la dotation globale de fonctionnement avait épuisé sa capacité de péréquation, puisque plus de 30.000 communes avaient vu leur dotation progresser à un rythme identique en 1993. Il a expliqué que cette paralysie avait deux causes principales : le poids devenu prépondérant de la garantie de progression minimale et le développement des missions nouvelles assignées à la dotation globale de fonctionnement qui sont venues ainsi en alourdir les mécanismes.

Le ministre délégué a alors inscrit le projet de réforme dans le contexte financier du projet de loi de finances initiale pour 1994. Il a en particulier rappelé que les dotations aux collectivités locales avaient bénéficié au cours de ces dernières années d'un taux d'évolution supérieur à celui des dépenses de l'Etat, mais que le temps était venu pour elles de participer à l'effort d'assainissement des finances publiques engagé par le Gouvernement. Il a cependant tenu à se référer aux propos apaisants tenus par le Premier ministre devant l'Assemblée permanente des présidents de conseils généraux qui avait affirmé que des modifications sensibles pourraient être apportées en cours de discussion aux articles du projet de budget relatifs à la modification des règles d'indexation de la dotation spéciale des instituteurs, à la diminution du taux de remboursement du fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée et au

mécanisme d'abattement des compensations versées sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Le ministre délégué à l'aménagement du territoire et des collectivités locales a précisé, en conséquence, qu'en 1994, la dotation globale de fonctionnement ne progresserait que de 2 %, soit l'indice prévisionnel des prix à la consommation, mais il a souligné le fait que ce taux d'accroissement restait tout de même supérieur de près du double à celui retenu pour la croissance des dépenses de l'Etat. Il a affirmé, en outre, que l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement pourrait à nouveau connaître, à partir de 1995, une progression certes modérée, mais corrélée pour partie à l'indice prévisionnel de croissance du produit intérieur brut.

Abordant ensuite le contenu de la réforme, M. Daniel Hoeffel a indiqué que l'efficacité commandait qu'un nombre restreint de priorités soit retenu. De ce point de vue, il a précisé que le Gouvernement n'avait pas entendu renoncer à encourager l'intercommunalité et qu'il avait par ailleurs souhaité prolonger l'effort en faveur des banlieues défavorisées, tout en affectant une partie des marges financières dégagées en 1994 à la constitution d'une dotation de solidarité rurale.

Le ministre a ensuite mis en valeur les deux objectifs poursuivis à l'intérieur de ce cadre : assurer la stabilité des ressources des collectivités concernées, tout en organisant la meilleure solidarité possible au sein du territoire français. Il a ainsi révélé que la dotation globale de fonctionnement comporterait dorénavant deux dotations, l'une dite forfaitaire, répondant à l'objectif de stabilité, l'autre dite d'aménagement, visant à assurer la réussite de l'objectif de solidarité.

S'agissant de la dotation forfaitaire, M. Daniel Hoeffel a signalé qu'elle serait maintenue en francs courants au niveau atteint par la somme des composantes dites stables de la dotation globale de fonctionnement.

Il a précisé le contenu de ce dernier concept en indiquant qu'il englobait les actuelles dotations de base, de péréquation et de compensation, la garantie de progression minimale, la dotation villes-centres, les deux dotations touristiques, ainsi que la majoration de la dotation de compensation en faveur des petites communes rurales. Il a ajouté que seule la dotation de solidarité urbaine en était détachée. Il a enfin précisé que la dotation forfaitaire s'élèverait en conséquence à 75 milliards de francs en 1994, et qu'à partir de 1995, elle reprendrait sa progression à un rythme fixé à 50 % du taux d'évolution de la DGF globale. Un léger correctif, a-t-il ajouté, serait toutefois apporté à cette règle, la dotation forfaitaire pouvant être en outre majorée afin

de tenir compte des augmentations de population dont bénéficieraient certaines collectivités.

Le ministre délégué a ensuite détaillé le contenu de la dotation d'aménagement, rappelant que la quasi totalité de la marge de manoeuvre dégagée en 1994 par l'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur les prix, soit 1,6 milliard de francs, serait consacrée à l'abondement de cette dotation. Il a précisé les trois catégories de collectivités bénéficiaires de l'objectif de solidarité : les groupements de communes à fiscalité propre, les communes urbaines en difficulté et les communes rurales exposées au risque de désertification.

S'agissant de la dotation destinée aux groupements de communes à fiscalité propre, M. Daniel Hoeffel, ministre délégué, a rappelé que la progression de 23 % en 1993 des crédits qui lui sont consacrés, avait été l'une des causes principales de la paralysie de la dotation globale de fonctionnement des communes. Il a donc estimé qu'il était nécessaire, d'une part d'isoler l'attribution destinée à l'intercommunalité et, d'autre part de ne favoriser que les regroupements de collectivités fondés sur de véritables projets communs afin que la dotation globale de fonctionnement des groupements ne soit pas détournée de son objectif initial par le seul souci de recueillir des subsides supplémentaires.

M. Daniel Hoeffel a alors révélé que l'un des instruments mis en oeuvre par la réforme pour atteindre ce résultat était la modulation des attributions destinées aux districts à fiscalité propre et aux communautés de communes. Les dotations versées à ces groupements, a-t-il précisé, n'évolueraient plus, en effet, d'une année sur l'autre qu'à l'intérieur d'une fourchette de progression allant de 80 % à 120 % de la dotation de l'année précédente.

Le ministre délégué a ensuite estimé que la dotation sociale urbaine répondait globalement à l'objectif d'aide aux communes urbaines qui lui avait été assigné par la loi du 13 mai 1991, mais qu'une critique importante pouvait lui être adressée tenant à la brutalité des effets de seuil engendrés par les critères de sélection aujourd'hui en vigueur. Il a alors indiqué qu'en réponse à ce constat le projet de réforme soumis au Parlement prévoyait la mise en oeuvre d'un indice synthétique permettant de classer l'ensemble des collectivités urbaines en fonction de leurs richesses et de leur niveau de charges. Il a ajouté qu'en conséquence, la dotation particulière de solidarité urbaine n'avait plus de justification et que, dès lors, son montant viendrait abonder la dotation de solidarité urbaine en 1994.

M. Daniel Hoeffel a enfin précisé le contenu de la nouvelle dotation de solidarité rurale (DSR), dont le montant devrait s'élever en 1994 à un peu plus d'un milliard de francs. Il a ainsi révélé que le

Gouvernement avait souhaité proposer la combinaison au sein de cette dotation d'un dispositif de péréquation pour les communes rurales et d'un dispositif en faveur des bourgs-centres qui jouent un rôle structurant au sein de l'espace rural.

S'agissant des critères de sélection des bourgs-centres, le ministre a indiqué que serait mis en œuvre le critère administratif éprouvé du chef-lieu de canton, auquel serait ajouté un critère démographique permettant d'inclure les communes dont la population représente plus de 15 % du peuplement cantonal. Il a ajouté que la suppression de la deuxième part de la dotation de développement rural, conséquence de l'apparition de cette dotation bourgs-centres, permettrait de dégager des sommes ayant vocation à financer les projets déconcentrés au profit des petites communes rurales.

S'agissant de la dotation de péréquation de la dotation de solidarité rurale, M. Daniel Hoeffel a souligné le fait qu'elle devait bénéficier à terme à toutes les communes de moins de 10.000 habitants à l'exception toutefois de celles dont le potentiel fiscal est supérieur au double du potentiel fiscal moyen de leurs strates démographiques. Les critères de répartition retenus pour cette fraction, a-t-il ajouté, mettraient en œuvre le nombre des élèves scolarisés dans les communes concernées, l'importance de la voirie, ainsi que la population et le niveau du potentiel fiscal.

Après avoir précisé qu'une quote part de la dotation d'aménagement serait attribuée aux communes d'outre-mer, le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales a conclu son propos en rappelant que la dotation globale de fonctionnement des départements ne pâtissait pas des mêmes blocages que la dotation globale de fonctionnement des communes, mais qu'un renforcement de la solidarité en faveur des 21 départements les plus défavorisés avait paru toutefois souhaitable au Gouvernement.

M. Paul Girod, rapporteur, a souligné l'importance du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et rappelé que cette dotation était devenue au fil du temps un instrument de la politique de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales, répondant à des objectifs de plus en plus nombreux et contradictoires et formant en définitive un ensemble aujourd'hui illisible. Il a, en outre, lui aussi inscrit la réforme dans le contexte plus général de la modification des règles d'indexation de la dotation globale de fonctionnement telle qu'elle est prévue dans le projet de loi de finances initiale pour 1994.

Puis, en réponse aux trois questions posées par le rapporteur, M. Daniel Hoeffel a indiqué que la dotation globale de

fonctionnement pour 1993 avait été surévaluée de 1,5 milliard de francs, compte tenu des prévisions excessives contenues dans le projet de loi de finances pour 1993 qui faisaient état d'une croissance de 2,6 % du produit intérieur brut en 1993, alors que ce dernier devrait diminuer de 1 % en volume cette année. Il a d'autre part présenté le critère de partage des communes urbaines et des communes rurales reposant sur une distinction entre les communes de plus de 10.000 habitants et celles de moins de 10.000 habitants, comme étant dictée par des motifs d'opportunité, la population française se répartissant, en effet, à peu près pour moitié entre ces deux catégories. Il s'est toutefois déclaré prêt à envisager l'examen d'autres critères si ceux-ci s'avéraient plus convaincants.

S'agissant enfin du débat engagé par les maires des grandes villes, sur les risques que fait courir la nouvelle indexation de la dotation globale de fonctionnement sur l'évolution de leurs finances en 1994, il a rappelé qu'une commission spécifique avait été constituée à la demande du Premier ministre, afin d'examiner l'impact de la stagnation des concours de l'Etat sur les budgets des grandes villes et qu'un rapport devait être remis, à ce sujet, au Gouvernement dans le courant du mois de novembre. Il a également souligné que c'était à la demande du Sénat que le Gouvernement avait souhaité voir renaître, d'ici la fin de l'année 1993, la Commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences.

En réponse à une question de M. Roland du Luart, le ministre délégué a révélé que, d'après les simulations conduites par le ministère de l'intérieur, la dotation globale de fonctionnement issue de la réforme, permettrait, dès 1994, de réduire l'écart d'attribution entre les communes rurales et les communes urbaines, le rapport des unes aux autres passant, en effet, de 1 à 1,91 en 1993, à 1 à 1,85 l'année prochaine.

M. Alain Lambert s'est ensuite inquiété du refus de certaines communes rurales de s'associer dans le cadre de structures intercommunales aux petites villes centres exposées à la concurrence de collectivités plus importantes. Il a justifié son propos en précisant que l'affaiblissement économique de ces bourgs centres entraînerait inévitablement l'aggravation de la désertification des communes qui les entourent. M. Daniel Hoeffel s'est montré conscient du problème exposé par l'intervenant mais a rappelé que le Gouvernement ne souhaitait pas user de contraintes pour amener les collectivités locales à se regrouper mais plutôt d'instruments fiscaux incitant à une coopération volontaire.

M. Robert Vizet a constaté que la modification des règles d'indexation de la dotation globale de fonctionnement pour 1994 entraînerait une diminution en francs constants de la dotation versée

pour le plus grand nombre des collectivités concernées. Il a, en conséquence, exprimé ses craintes touchant la dégradation de la situation financière des communes et des départements en faisant remarquer que les collectivités locales avaient déjà dû procéder en 1993 à un relèvement sensible de leur fiscalité. Il a enfin demandé au ministre si un retour à l'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur l'évolution des recettes de taxe à la valeur ajoutée n'aurait pas eu un effet plus favorable en 1993 que l'application des règles actuelles.

Répondant à l'intervenant sur ce dernier point, M. Daniel Hoeffel a exprimé sa conviction qu'un retour à l'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur l'évolution des recettes de taxe à la valeur ajoutée aurait eu un effet certainement moins favorable que celui du régime en vigueur en 1993 et que celui de l'indexation prévue en 1994.

M. Michel Moreigne s'est interrogé sur la sélectivité du critère de 15 % au moins de la population cantonale retenu pour l'attribution de la première part de la dotation de solidarité rurale en faisant remarquer que dans certains cantons composés d'un grand nombre de communes, une proportion non négligeable d'entre elles pouvait ainsi se trouver éligibles. En réponse à l'intervenant, M. Daniel Hoeffel a précisé que la dotation globale de fonctionnement progresserait au taux de 2 % en 1994, soit à un rythme identique de celui de la dotation globale de fonctionnement communale, mais que 75 % de la majoration, soit 240 millions de francs environ, seraient répartis entre tous les départements et que les 25 % restant, soit 80 millions de francs environ, viendraient en supplément de la dotation de fonctionnement minimale des départements. Il a enfin confirmé que le critère de la longueur de la voirie utilisé dans le cadre de la répartition de la dotation de solidarité rurale serait doublé pour les communes de montagne à l'instar de la solution retenue aujourd'hui pour la répartition de la dotation de compensation.

En réponse à M. Michel Sergent, le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales a rappelé que le Gouvernement avait souhaité n'encourager que l'intercommunalité de projets afin d'éviter le saupoudrage inefficace de dotations trop faibles. Il a en outre reconnu que les deux critères, administratif et démographique, retenus pour l'attribution de la première part de la dotation de solidarité rurale avaient un caractère un peu hasardeux et qu'il conviendrait, le cas échéant, de prévoir, au terme de la première année de l'application de la réforme, la mise en oeuvre d'autres critères permettant de mieux cibler cette fraction de la dotation globale de fonctionnement sur les bourgs-centres qui ont une réelle fonction d'animation.

M. Philippe Adnot a regretté la stagnation pour 1994 des crédits affectés à la dotation globale d'équipement en soulignant le fait que le succès de l'intercommunalité reposait également sur la bonne évolution des attributions versées à ce titre. Il s'est également interrogé sur la définition du concept d'intercommunalité de projet.

M. Philippe Marini a souhaité qu'il soit tenu compte à l'avenir de l'effort fiscal déployé par les communes pour la répartition de la dotation de solidarité urbaine. Il a par ailleurs déploré que les critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement ne fassent jamais place à la notion de ville moyenne utilisée pourtant par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Dans sa réponse, M. Daniel Hoeffel a souligné, une fois de plus, la volonté du Gouvernement de ne pas diluer l'effort de redistribution consenti à travers la dotation globale de fonctionnement même s'il a reconnu la validité des analyses de la DATAR touchant la structuration de l'espace français à partir d'un réseau de villes moyennes. Il a rappelé qu'au surplus ces dernières pouvaient recevoir une aide spécifique à travers la dotation de solidarité urbaine ou la dotation des groupements à fiscalité propre.

M. René Trégouët a regretté qu'aucune attribution particulière ne soit prévue pour des groupements sans fiscalité propre au sein desquels, cependant, la coopération intercommunale peut avoir un contenu plus dense que dans d'autres groupements à fiscalité intégrée. En réponse à une question du même intervenant, le ministre a tenu à préciser que la dotation particulière de solidarité urbaine serait supprimée par quart entre 1995 et 1998 et que les sommes ainsi dégagées seraient reversées au bénéfice de la dotation globale de fonctionnement départementale.

M. Daniel Hoeffel a confirmé à M. Henri Collard la volonté du Gouvernement de faire au cours du débat budgétaire des propositions tendant à réintégrer progressivement le critère de la croissance économique dans le calcul du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement. Il a, en outre, défendu le principe de l'intégration des dotations touristiques au sein de la dotation forfaitaire en faisant valoir qu'une telle mesure constituait une garantie de stabilité pour les communes bénéficiaires de ces dotations alors que leur intégration dans la dotation d'aménagement les aurait soumises à des aléas comparativement plus nombreux.

M. Jacques Sourdille a souligné les risques de dérapage liés à l'intercommunalité. Il a, en particulier, mentionné le cas des groupements de communes rassemblant des collectivités d'une même agglomération à l'exclusion toutefois de la commune-centre de cette agglomération.

Le ministre délégué a répondu aux craintes de l'intervenant concernant les risques que fait courir à la dotation globale de fonctionnement intercommunale la départementalisation des services d'incendie et de secours, en précisant qu'il conviendrait d'être vigilant pour que la départementalisation ne s'étende pas aux personnels.

M. Henri Goetschy a tenu à rappeler les origines de la dotation globale de fonctionnement, soulignant le fait que celle-ci, héritière de la taxe locale, constituait une ressource appartenant aux communes et aux départements et non une dotation que l'Etat serait libre d'attribuer selon des critères fixés par lui seul. Après avoir particulièrement souligné le rôle structurant des bourgs-centres, il a, enfin, demandé que l'avis d'attribution de la dotation globale de fonctionnement contienne les éléments détaillés de son calcul. Le ministre lui a promis de veiller à ce que satisfaction lui soit donnée sur ce dernier point.

En réponse à une demande de précision de M. Maurice Blin, M. Daniel Hoeffel a indiqué que, sur un total de 1,1 milliard de francs attribué à la dotation de solidarité rurale, 700 millions de francs seraient versés en 1994 aux communes rurales les plus défavorisées et 400 millions de francs seraient répartis au bénéfice des bourgs-centres.

M. André Bohl, rapporteur pour avis de la commission des lois, s'est inquiété du risque de déséquilibre que pourrait générer, à terme, le caractère divergent des taux d'évolution respectifs de la dotation forfaitaire et de la dotation d'aménagement.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, s'est interrogé sur la pertinence du critère du chef-lieu de canton pour la définition de bourg-centre. Il a exprimé en effet l'avis selon lequel le canton n'était plus aujourd'hui une circonscription de développement économique, mais simplement une unité administrative. Il s'est enfin demandé si la dotation globale de fonctionnement des communes membres de structures intercommunales ne pourrait pas, à l'avenir, transiter par ces groupements au lieu de leur être directement versée.

M. Daniel Hoeffel a, pour finir, promis à M. Christian Poncelet, président, de lui remettre dans un proche délai le rapport rédigé en 1991 conjointement par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration sur le fonctionnement du fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée.

2. Audition de M. Jean-Pierre Fourcade, Président du Comité des finances locales.

Réunie le mercredi 20 octobre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Pierre Fourcade, président du comité des finances locales, sur le projet de loi n° 38 (1993-1994) portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

M. Jean-Pierre Fourcade a tout d'abord procédé à un historique de la dotation globale de fonctionnement (Dotation globale de fonctionnement). Il a rappelé qu'elle était l'aboutissement d'un long processus de négociations et qu'elle avait été créée dans l'espoir d'accorder aux collectivités bénéficiaires une ressource fortement évolutive.

Il a ainsi souligné le fait que la dotation globale de fonctionnement avait depuis l'origine le caractère d'un prélèvement sur recettes de l'Etat et non celui d'une subvention. Il a indiqué que son calcul était effectué par application d'un taux de prélèvement au produit de Taxe à la valeur ajoutée (TVA) et que sa progression était ainsi liée à celle de la TVA à taux constants de 1979 avec, toutefois, une clause de garantie, la dotation globale de fonctionnement devant progresser à un rythme supérieur à celui de la valeur annuelle du traitement des fonctionnaires. Enfin, M. Jean-Pierre Fourcade a mentionné la procédure de régularisation a posteriori dont bénéficiait déjà la dotation globale de fonctionnement.

Il a alors rappelé que la tâche du comité des finances locales était, dans ce cadre, de vérifier les méthodes de calcul de la dotation globale de fonctionnement, d'organiser sa répartition et de s'assurer du caractère exact des opérations de régularisation.

M. Jean-Pierre Fourcade a ensuite insisté sur les profondes modifications structurelles qui avaient affecté la dotation globale de fonctionnement dans le cadre de la réforme de 1985. Il a rappelé que l'introduction de la garantie minimale de progression et sa fixation au taux de 55 % à la demande du Sénat avaient alors été justifiées par la crainte que cette réforme ne se traduise par de trop fortes variations de ressources au plan local.

Puis, il a passé en revue les modifications apportées à la dotation globale de fonctionnement depuis le début de la décennie : indexation de la dotation globale de fonctionnement sur l'indice prévisionnel des prix et une partie de la croissance du produit intérieur brut par la loi de finances pour 1990 ; mise en oeuvre d'une

dotation de solidarité urbaine financée en partie par une minoration de la garantie de progression minimale par la loi du 13 mai 1991 ; enfin, prélèvement sur la masse de la dotation globale de fonctionnement des sommes nécessaires au financement des nouvelles formes d'intercommunalités créées par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République : communautés de communes et communautés de ville.

Sur ce dernier point, le président du comité des finances locales a indiqué que les prélèvements opérés au bénéfice de l'intercommunalité avaient progressé, en 1993, de plus de 40 %, entraînant un blocage très grave de la dotation globale de fonctionnement dans un contexte de ralentissement de son taux de progression. En effet, a-t-il souligné, plus de 30.000 communes ont été éligibles cette année à la dotation de garantie de progression minimale.

Il a alors fait valoir que c'était dans ce contexte de paralysie que le Gouvernement avait été contraint de mettre en route une réforme de la dotation globale de fonctionnement et que celui-ci avait souhaité, sans d'ailleurs y être contraint, soumettre ses principales orientations au comité des finances locales.

M. Jean-Pierre Fourcade a indiqué à la commission qu'un groupe de travail avait été constitué, au cours de l'été, pour examiner les hypothèses de modifications proposées par le Gouvernement et que le groupe avait remis ses conclusions au comité des finances locales le 8 septembre dernier.

Le président du comité des finances locales a alors précisé le contenu des sept points de la délibération du comité sur le projet de réforme du gouvernement.

Il a précisé que le comité des finances locales avait simplement pris acte de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur le seul indice d'évolution des prix en 1994, sans prise en compte d'une partie de la croissance du produit intérieur brut, mais qu'il avait demandé formellement que cette nouvelle formule d'indexation sur les prix soit limitée à cette seule année en souhaitant que l'évolution du produit intérieur brut soit, de nouveau, intégrée au calcul du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement à partir de 1995.

S'agissant de l'architecture de la réforme, M. Jean-Pierre Fourcade a souligné que le Gouvernement avait proposé, à défaut d'une remise à plat de tout le dispositif, une solution qui avait le mérite de la simplicité en prévoyant que l'ensemble des collectivités concernées toucherait, l'année prochaine, la dotation globale de fonctionnement de 1993, reconduite en francs courants, et que la

marge financière dégagée serait attribuée au financement exclusif de la solidarité. Il a, sur ce point, jugé indispensable de ne retirer de la future dotation forfaitaire aucun des éléments parmi ceux que le Gouvernement avait décidé d'y geler, afin, a-t-il dit, de ne pas mettre à bas l'ensemble de cette architecture.

Le comité des finances locales, a-t-il ajouté, a ensuite émis un avis favorable sur le mode de calcul de la quote-part de la dotation de solidarité rurale et de la dotation de solidarité urbaine attribuées aux communes d'outre-mer.

S'agissant de la dotation globale de fonctionnement des départements, M. Jean-Pierre Fourcade a révélé que le comité avait approuvé l'idée d'affecter, en 1994, une partie de la croissance de la dotation globale de fonctionnement des départements à une majoration exceptionnelle de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et qu'il avait également suivi l'avis de son groupe de travail qui avait rejeté l'idée d'un élargissement du nombre de départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale.

Abordant ensuite le sujet des groupements intercommunaux à fiscalité propre, il a précisé que le comité avait approuvé le dispositif proposé par le Gouvernement consistant, d'une part, à prévoir une modulation des mécanismes de garantie assurés aux groupements en les fixant à l'intérieur de marges de fluctuation comprises entre 80 % et 120 % des attributions perçues l'année précédente et créant, d'autre part, une catégorie unique pour les communautés de communes et les districts. Le comité a également souhaité, a-t-il ajouté, que ne soient pas pénalisés les groupements qui, après une évolution minorée de leur dotation globale de fonctionnement, connaîtraient une montée en charge progressive de leur dotation due à des transferts de compétences et à une intégration fiscale accrue.

S'agissant de la dotation de solidarité urbaine (DSU), M. Jean-Pierre Fourcade a indiqué que le comité des finances locales avait émis un avis favorable sur la mise en oeuvre d'un indice synthétique de charges visant à sélectionner les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et à hiérarchiser leurs attributions. Il a également exprimé sa satisfaction de voir que le Gouvernement avait accédé à la demande du comité tendant à ce que soit prise en compte la situation des communes de moins de 10.000 habitants aujourd'hui éligibles à la dotation de solidarité urbaine, cette catégorie étant effectivement incluse dans le projet de réforme déposé sur le bureau du Sénat.

Enfin, M. Jean-Pierre Fourcade a indiqué que le groupe de travail constitué au sein du comité des finances locales avait finalement proposé, en matière de solidarité rurale, la mise en place

d'une dotation comprenant à la fois une fraction destinée aux bourgs-centres et une deuxième dont la vocation était de réduire les écarts de dotation globale de fonctionnement par habitant entre les plus grandes villes et les petites communes rurales. Il a rappelé que le comité des finances locales avait manifesté son attachement à la dotation de développement rurale (DDR) et demandé que la cohérence entre la dotation de développement rural et le nouveau dispositif de la dotation de solidarité rurale soit assurée.

M. Jean-Pierre Fourcade a conclu son propos par quatre observations. Il s'est tout d'abord réjoui du souhait du Gouvernement de consulter le comité des finances locales sur le projet de réforme de la dotation globale de fonctionnement et, surtout, de sa volonté de suivre les suggestions émises par le comité et son groupe de travail. Il a rappelé que tel n'avait pas été le cas lors de la réforme de 1985 et de la modification du régime d'indexation en 1990.

Il a ensuite estimé que le succès de la réforme de la dotation globale de fonctionnement était subordonné après 1994 à l'évolution du mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement et il a réitéré son souhait que soit à nouveau introduit à compter de 1995 un régime d'indexation similaire au régime actuel.

M. Jean-Pierre Fourcade a par ailleurs insisté sur le fait que le projet de réforme de la dotation globale de fonctionnement avait été soumis au comité des finances locales alors que les élus qui le composent ignoraient les mesures du projet de loi de finances initiale pour 1994 qui réduisent globalement le montant des dotations de l'Etat aux collectivités locales. Il lui a paru que le principe du gel de la dotation forfaitaire en 1994 était dans ce contexte certainement plus difficile à admettre.

Il a d'autre part appelé de ses voeux une remise à plat du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, approuvant sur ce point la décision du Gouvernement de créer sur ces questions une commission présidée par un haut magistrat de la Cour des comptes. Il a en particulier exprimé le souhait que cesse la pratique des transferts de compétences non accompagnés des transferts corrélatifs de ressources.

Enfin, au terme de sa conclusion, M. Jean-Pierre Fourcade a indiqué à la commission que le projet de réforme de la dotation globale de fonctionnement ne prévoyait *pas* de système de régularisation de la dotation globale de fonctionnement et qu'il conviendrait de combler cette lacune lors de l'examen du texte devant la Haute Assemblée.

Un large débat s'est ensuivi auquel ont participé MM. Paul Girod, Philippe Marini, Henri Collard, René Régnauld,

Jacques Chaumont, Jean Arthuis, rapporteur général, et Christian Poncelet, président.

En réponse à une question de M. Paul Girod, M. Jean-Pierre Fourcade a estimé qu'il était préférable de ne pas introduire dans la loi la pondération des différents critères de sélection des communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine afin de préserver une certaine souplesse.

M. Philippe Marini a fait remarquer que certaines villes moyennes pourraient être relativement défavorisées, en 1994, en comparaison des autres bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement, dans la mesure où elles ne participeraient à aucun groupement intercommunal et ne seraient pas bénéficiaires d'une attribution au titre de la dotation de solidarité urbaine.

Il s'est inquiété de ce point de vue de la disparition de la notion de ville-centre dans la nouvelle architecture de la dotation globale de fonctionnement et a par ailleurs suggéré que soit prise en compte pour le versement de la dotation de solidarité urbaine la notion d'effort fiscal. Il a toutefois admis qu'afin de réduire les effets éventuellement pervers de la mise en valeur de ce critère il conviendrait que la commune bénéficiaire prenne l'engagement de modérer sa pression fiscale en échange des montants attribués.

En réponse à une remarque de M. Henri Collard, M. Jean-Pierre Fourcade s'est montré particulièrement mécontent du projet du gouvernement de réduire le taux de remboursement du fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée (FCTVA). Il a par ailleurs estimé qu'il devait sans doute être possible d'améliorer le régime actuellement en vigueur et de prévoir l'extension aux communes du mécanisme prévu pour les groupements par la loi du 6 février 1992 qui permet le remboursement des frais de TVA exposés par les collectivités locales l'année même où l'investissement a été réalisé.

M. René Régnault a rappelé son opposition de principe à la disparition de la prise en compte du produit intérieur brut dans l'indexation de la dotation globale de fonctionnement ainsi qu'à la définition de bourg-centre à partir de critères exclusivement administratifs ou démographiques. Il a d'autre part fait remarquer qu'en gelant, au sein de la dotation forfaitaire, les actuelles dotation de base et dotation de garantie de progression minimale, le gouvernement s'accommodait en quelque sorte des défauts pourtant largement imputés à ces deux attributions. Il a enfin exprimé son souhait que le principe de la régularisation a posteriori de la dotation globale de fonctionnement soit à nouveau introduit dans la loi.

M. Jean-Pierre Fourcade a rappelé son accord sur ce dernier point et suggéré que soit pris comme base de référence, pour la

définition d'une garantie de progression minimale de la Dotation globale de fonctionnement, le taux réel de progression du traitement moyen des salariés de la fonction publique, tout en mettant en garde la commission contre un retour à un référencement sur l'évolution de la grille indiciaire de cette même fonction publique.

S'agissant de la notion de ville-centre, il a reconnu que celle-ci pouvait sans doute être mieux appréhendée qu'elle ne l'est à travers les critères administratifs et démographiques mais il a toutefois estimé que la loi pouvait difficilement être le cadre de concepts aussi élaborés que ceux souhaités par M. René Régnauld. Il a jugé de ce point de vue que le mécanisme, prévu par le projet de loi, de gestion déconcentrée de la deuxième part communale de développement rural, permettrait de prendre en compte les situations particulières qui ne pourraient l'être à travers les critères généraux de la fraction bourg-centre de la future dotation de solidarité rurale.

En réponse à une demande de précision de M. Jacques Chaumont, M. Jean-Pierre Fourcade a rappelé la position de principe exposée par le comité des finances locales lors de l'examen du projet de réforme de la dotation globale de fonctionnement qui avait souhaité que ne soient pas pénalisés les communautés de communes et les districts qui, après une évolution minorée de leur dotation globale de fonctionnement la deuxième année, connaîtraient une montée en charge progressive de leur dotation due à des transferts de compétences et à une intégration fiscale accrue. Il a précisé que cette demande avait été prise en compte dans le projet de loi présenté par le Gouvernement.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a contesté l'idée selon laquelle le canton constituerait une référence acceptable pour la notion de bassin de solidarité. Il a, en effet, estimé que celui-ci n'était qu'une division administrative et que la notion de solidarité dépassait aujourd'hui largement le cadre cantonal.

M. Jean-Pierre Fourcade répondant à une question du rapporteur général a par ailleurs indiqué que la réforme envisagée de la dotation globale de fonctionnement se traduirait par une diminution accrue des écarts de Dotation globale de fonctionnement par habitant entre les communes les plus peuplées et les petites communes rurales grâce notamment à la concentration en 1994 de la deuxième fraction de dotation de solidarité rurale sur les communes de moins de 3.500 habitants.

Enfin, M. Christian Poncelet, président, a lui aussi rappelé son souhait ardent que soit instaurée une véritable transparence dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. S'agissant de l'indexation de dotation globale de fonctionnement, il a suggéré que le produit intérieur brut soit à

nouveau pris en compte, mais qu'afin d'éviter les progressions indues constatées ces deux dernières années, le PIB retenu pour le calcul de la Dotation globale de fonctionnement de l'année $n + 1$ soit celui de l'année n corrigé par les estimations du projet de loi de finances initiale pour l'année $n + 1$.

3. Audition de M. Jean-Paul Delevoye, Président de l'Association des Maires de France.

Réunie le mercredi 20 octobre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Paul Delevoye, Président de l'Association des Maires de France, sur le projet de loi n° 38 (1993-1994) portant réforme de la dotation globale de fonctionnement, et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

M. Jean-Paul Delevoye a indiqué que les maires de France avaient exprimé plusieurs interrogations sur la réforme contenue dans le projet de loi.

La première de ces questions porte sur la nature même de la dotation globale de fonctionnement (Dotation globale de fonctionnement) et sur son caractère de subvention ou de dotation. Il a en effet souligné que les collectivités locales estimaient devoir être impliquées dans le partage de la croissance avec l'Etat et qu'une de leurs revendications les plus fortes était que, dès 1995, on revienne à une indexation de la dotation globale de fonctionnement à la fois sur les prix et sur la croissance.

La deuxième remarque de l'association des maires de France porte sur la nécessaire clarification des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. A cet égard, M. Jean-Paul Delevoye a précisé que si les concours de l'Etat aux collectivités locales augmentaient, c'est que l'on y intégrait la fiscalité transférée et les allègements et compensations pris en charge par l'Etat. Mais il a ajouté que les concours particuliers actifs de l'Etat n'augmentaient pas, ce qui signifiait un ralentissement des investissements des collectivités locales et donc de la relance et de la consommation.

En troisième lieu, M. Jean-Paul Delevoye a évoqué le problème de l'architecture de la dotation globale de fonctionnement, estimant qu'avec la même enveloppe on voulait financer des objectifs contradictoires. Ainsi, il a souligné que la garantie de progression minimale utilisait toutes les marges de manoeuvre et diminuait, de ce fait, les crédits affectés à la péréquation. Il a ajouté qu'avec les critères de répartition actuels de la Dotation globale de fonctionnement, le soutien du développement de l'intercommunalité empêchait la mise en oeuvre de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Enfin, M. Jean-Paul Delevoye a estimé que par l'inclusion, dans la nouvelle dotation forfaitaire de la dotation de base, de la dotation de péréquation et de la dotation de compensation, l'Etat se privait d'un outil de péréquation important et qu'il fallait donc se poser la question de savoir s'il fallait figer ou non la situation actuelle.

S'agissant de la dotation d'aménagement, M. Jean-Paul Delevoye a indiqué qu'un problème de définition se posait et qu'il aurait été plus judicieux que l'Etat se dote de crédits supplémentaires pour la ville et pour la ruralité afin de financer directement la politique d'aménagement du territoire. En outre, M. Jean-Paul Delevoye a souligné qu'il y avait un problème d'articulation entre la dotation de développement rural et la dotation de solidarité rurale et que, pour sa part, il estimait qu'une politique volontariste du gouvernement avec une forte augmentation de la dotation de solidarité rurale aurait été plus cohérente. Aussi, il a estimé indispensable qu'une réflexion sur la création d'un outil de péréquation en matière d'aménagement du territoire soit menée en 1994.

Sur la part de la dotation globale de fonctionnement destinée à l'intercommunalité, M. Jean-Paul Delevoye a considéré qu'il fallait examiner de façon approfondie le sort réservé, d'une part, aux districts et, d'autre part, aux communautés de communes, estimant qu'il était devenu nécessaire de prévoir la fongibilité d'un certain nombre d'outils de péréquation. Enfin, il a regretté que la politique de la ville prenne exclusivement en compte un critère patrimonial (le nombre de logements sociaux) au lieu de l'ensemble des dépenses sociales financées par les communes.

M. Christian Poncelet, président, s'est d'abord interrogé sur le réalisme d'une modification aussi profonde des mécanismes de la dotation globale de fonctionnement. Il a rappelé que le projet de loi avait reçu un avis favorable du comité des finances locales.

M. Paul Girod, rapporteur, a estimé que la réflexion de M. Jean-Paul Delevoye se plaçait à moyen terme. Il lui a demandé si, en revenant à une indexation de la dotation globale de fonctionnement sur les prix et sur la croissance, il faudrait également prendre en compte les taux de croissance négatifs. Puis, il a estimé qu'il serait préférable qu'il n'existe qu'une seule catégorie de groupements de communes. Enfin, il a regretté que la nouvelle dotation de développement rural permette un appui à la fois aux projets communaux et intercommunaux.

M. Philippe Marini a estimé que le problème principal était celui de l'augmentation de la pression fiscale des communes et qu'il serait souhaitable que le versement de la Dotation globale de

fonctionnement soit, par exemple, conditionné par un engagement des communes à baisser leur pression fiscale.

M. François Trucy a rappelé que le rôle de l'association des maires de France était de se situer au-dessus des différentes strates de communes mais qu'il fallait néanmoins examiner les problèmes que le projet de loi posait à certaines catégories de communes, et notamment aux grandes villes.

M. Jacques Sourdille a regretté que l'on fasse perdre aux conseils généraux une partie de leur pouvoir de péréquation.

M. René Regnault a estimé qu'il fallait apprécier l'effort fiscal des communes en fonction des services rendus. Puis, il a indiqué que le vase communicant entre la Dotation globale de fonctionnement des communes et celle des communautés de communes ne lui paraissait pas choquant. Enfin, il s'est interrogé sur le caractère transitoire de la réforme proposée par le projet de loi.

M. Emmanuel Hamel s'est demandé s'il existait des simulations sur les conséquences de la réforme pour les différentes catégories de communes.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a estimé nécessaire de mener une réflexion de fond sur le moyen terme. En effet, il a considéré que le projet de loi était un instrument transitoire dans une période financièrement difficile pour l'Etat. Il a indiqué qu'il faudrait mener une réflexion approfondie sur les indices de croissance des différentes dotations. Puis, il a estimé que la logique des districts et des communautés de communes était la même et que leur intégration fiscale était donc nécessaire. Il a souligné qu'à son avis, le canton n'était plus, dans tous les cas, un périmètre de solidarité. Enfin, il s'est interrogé sur l'opportunité d'allouer la dotation globale de fonctionnement à l'échelon de la communauté de communes plutôt que de la commune.

M. Christian Poncelet, président, a estimé que le projet de loi avait un caractère transitoire. Il a souligné que la dotation globale de fonctionnement ne pouvait être indexée seulement sur les prix car les collectivités locales participaient amplement à la croissance. Il a rappelé que celles-ci avaient engagé 175 milliards de francs d'investissements en 1993, soit les trois-quarts de l'investissement public. Puis, il s'est interrogé sur la possibilité de provoquer des groupements autoritaires de collectivités locales. Enfin, il a souligné la nécessité d'une mise à plat complète des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

M. André Bohl, rapporteur pour avis de la commission des lois, a indiqué que la commission des lois avait approuvé le principe du projet de loi mais décidé de ne pas proposer d'amendement, dans la

mesure où ses préoccupations seraient reprise par la commission des finances. Il a souligné que les élus de certaines communes avaient eu des réactions très vives sur le texte et que cela était lié à la grande disparité de situation entre les différentes communes. Mais il a considéré que la cristallisation proposée par le projet de loi évitait de soulever trop de problèmes.

En réponse aux différents intervenants, M. Jean-Paul Delevoye a rappelé qu'il ne proposait pas une réforme de l'architecture globale de la dotation globale de fonctionnement, mais seulement une nouvelle répartition des critères. Il a ajouté que le fond du débat résultait de la situation de blocage des anciens critères, notamment de la garantie de progression minimale.

Il a indiqué qu'il faudrait mettre en place un partenariat très clair entre les collectivités locales et l'Etat et, qu'en conséquence, si la croissance du PIB était négative, il faudrait que la progression de la dotation globale de fonctionnement en soit affectée.

M. Jean-Paul Delevoye a regretté que le dialogue des collectivités locales avec l'Etat s'effectue toujours sur les recettes et rarement sur les dépenses. Or, il a estimé que, tant les règles communautaires que la réglementation nationale comportaient de plus en plus d'obligations pour les collectivités locales, ce qui entraînait des dépenses supplémentaires significatives.

Enfin, M. Jean-Paul Delevoye a considéré qu'il fallait à tout prix faire cesser la concurrence entre les communes en matière de taxe professionnelle. Il a rappelé que les concours particuliers de l'Etat en matière d'exonération de taxe professionnelle et de taxe d'habitation faussaient les chiffres et qu'il faudrait sans doute remettre un jour en question l'exonération de taxe d'habitation pour les personnes de plus de 60 ans, ce qui permettrait par exemple de disposer de marges de manoeuvre pour des dépenses en faveur des jeunes.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 21 octobre 1993 sous la présidence de M. Christian Poncelet, la commission a procédé, sur le rapport de M. Paul Girod, à l'examen du projet de loi n° 38 (1993-1994) portant réforme de la dotation globale de fonctionnement, et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

M. Paul Girod, rapporteur, a tout d'abord souligné que ce projet de loi avait été déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat, ce qui témoignait, une nouvelle fois, du rôle éminent et particulier du Sénat en matière de collectivités locales.

Puis il a rappelé l'historique de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Il a indiqué que celle-ci avait remplacé, en 1979, la taxe locale qui était assise sur la consommation et à laquelle avaient succédé la taxe sur les salaires et le versement représentatif de la taxe sur les salaires. Il a ajouté que la création de la DGF avait eu pour objet l'affectation aux collectivités locales d'une part du produit d'un grand impôt évolutif de l'Etat et qu'en outre, elle devait permettre une certaine péréquation entre collectivités locales.

Le rapporteur a ensuite rapidement décrit la réforme de la DGF adoptée en 1985. Trois dotations devaient composer la DGF : la dotation de base, la dotation de péréquation et la dotation de compensation. En outre, une garantie de progression minimale était mise en place. Enfin, l'indexation de la DGF était modifiée pour être désormais liée à l'évolution des prix et aux 2/3 du taux de croissance du PIB.

M. Paul Girod, rapporteur, a alors évoqué les problèmes que rencontrait aujourd'hui la DGF. Il a indiqué qu'à partir du moment où l'inflation avait diminué, la part de la DGF en francs courants consacrée à la péréquation s'était réduite. Par ailleurs, il a indiqué que l'introduction de deux nouveaux préciputs au sein de la DGF : la dotation de solidarité urbaine et la dotation en faveur des groupements de communes, créée par la loi sur l'administration territoriale de la République de 1992, avait entraîné un blocage du système. A cet égard, il a précisé qu'en 1992, sur un produit total de 80 milliards de francs, il ne restait plus que 232 millions de francs pour faire jouer la péréquation et la compensation.

Puis, M. Paul Girod, rapporteur, a présenté le dispositif du projet de loi. Il a d'abord souligné qu'il fallait prendre en compte non seulement le texte lui-même, mais également l'article du projet de loi de finances pour 1994 qui limitait la progression de la DGF à l'évolution des prix. A cet égard, le rapporteur a indiqué qu'un tel blocage s'était déjà produit à deux reprises et qu'en outre, sur deux ans, les collectivités locales étaient gagnantes puisque la croissance de l'année 1993 serait nulle alors que les prévisions l'avaient fixée à 2,6 %, ce qui avait permis une augmentation de la DGF en conséquence. Mais, il a ajouté qu'en 1995 il faudrait prévoir à nouveau l'incorporation du critère de la croissance dans l'indice de progression de la DGF.

Puis, M. Paul Girod, rapporteur, a indiqué que le projet de loi avait un caractère transitoire et qu'il devrait avoir une durée d'application de quelques années, car il était lié, d'une part, à la loi quinquennale sur la maîtrise des finances publiques, et, d'autre part, aux différentes lois qui émaneraient du débat en cours sur l'aménagement du territoire.

Le rapporteur a alors indiqué que la DGF en faveur des communes et de leurs groupements se composerait désormais d'une dotation forfaitaire et d'une dotation d'aménagement. Il a précisé que la dotation forfaitaire comprendrait l'ensemble des dotations préexistantes, gelées à leur niveau de 1993, à l'exception toutefois de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation des groupements de communes. Il a souligné que cette mesure présentait l'avantage de la simplicité car une remise en cause complète de ces dotations aurait posé de nombreuses difficultés.

Evoquant ensuite la dotation d'aménagement, M. Paul Girod, rapporteur, a indiqué qu'elle avait à son avis plus un objet de solidarité que d'aménagement du territoire. Il a précisé qu'elle reposait sur deux piliers : la dotation au profit des groupements de communes, au titre d'une action volontariste en faveur de la coopération intercommunale, et les dotations de solidarité urbaine et de solidarité rurale, au titre de la solidarité entre les communes.

S'agissant de la dotation de solidarité urbaine, le rapporteur a souligné la nouvelle répartition des communes de 10.000 habitants et plus, en quatre catégories, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges. Il a indiqué que trois critères seraient pris en compte pour constituer cet indice : le potentiel fiscal par habitant, le nombre de logements sociaux et le nombre de personnes bénéficiant d'une aide personnelle au logement. Il a précisé que ce dernier critère avait été ajouté en cours de débat lors de l'examen du projet de loi relatif à la dotation de solidarité urbaine et qu'il permettait de mieux prendre en compte la réalité. Le rapporteur

s'est alors interrogé sur l'opportunité de disposer d'un autre critère qui permettrait de mesurer la situation réelle des personnes.

S'agissant de la dotation de solidarité rurale, M. Paul Girod, rapporteur, a indiqué qu'une part prépondérante constituée par la seconde fraction s'appliquerait la première année aux seules communes de moins de 3.500 habitants et qu'ensuite elle serait étendue aux communes de moins de 10.000 habitants. Par ailleurs, il a indiqué qu'une première fraction de cette dotation serait affectée aux bourgs-centres, qui sont soit les chefs-lieux de cantons, soit les communes comprenant 15 % ou plus de la population du canton.

Evoquant ensuite la dotation affectée aux groupements de communes, M. Paul Girod, rapporteur, a indiqué que la réforme proposée tentait de corriger les défauts de la loi sur l'administration territoriale de la République. Ainsi, le projet de loi prévoit que seules les communes faisant preuve d'un véritable dynamisme d'intégration bénéficieront d'une dotation, cette volonté étant mesurée par le coefficient d'intégration fiscale des groupements de communes.

M. Paul Girod, rapporteur, s'est ensuite félicité de l'extension du principe de gestion déconcentrée à toutes les attributions de la dotation de développement rural, y compris donc sa part communale.

Enfin, M. Paul Girod, rapporteur, a indiqué que la DGF des départements ne connaissait pas les mêmes problèmes que celle des communes, et qu'elle n'était pas modifiée par le texte, un effort de solidarité particulier étant toutefois maintenu en faveur des vingt et un départements métropolitains et des quatre départements d'outre-mer.

M. Alain Lambert a alors considéré qu'il était indispensable de trouver des mécanismes nouveaux pour soutenir les volontés de mise en commun du développement des collectivités locales. Il a estimé que le regroupement des communes constituant les lieux d'habitation, de consommation ou de travail des habitants d'un "bassin de vie" était nécessaire pour favoriser une politique cohérente d'aménagement du territoire.

M. Paul Girod, rapporteur, a souligné que le problème des groupements de communes était lié à la très grande inégalité de répartition de la taxe professionnelle selon le lieu de perception. Il a alors rappelé les différents mécanismes de péréquation mis en place pour corriger cette inégalité mais il a reconnu que la question était toujours d'actualité.

Mme Maryse Bergé-Lavigne s'est interrogée sur les critères contenus dans le projet de loi à l'égard des logements sociaux.

M. Paul Girod, rapporteur, lui a répondu que ces critères prenaient en compte non seulement le nombre des habitations à loyer modéré mais aussi le logement social de fait à travers le nombre de personnes qui bénéficiaient d'une aide à la personne en matière de logement. Il a ajouté qu'il faudrait, à son avis, déterminer un quatrième critère, lié au statut des personnes, comme par exemple le nombre de bénéficiaires du RMI ou de chômeurs de longue durée.

Mme Paulette Fost a regretté que les actifs financiers ne soient pas incorporés dans le calcul de la taxe professionnelle car cela permettrait une très forte augmentation de son rendement, qui pourrait alors faire l'objet d'une péréquation entre les collectivités locales. Puis elle a contesté le blocage de la progression de la DGF pour 1994. Enfin, elle a estimé qu'il conviendrait d'approfondir la réflexion sur l'évolution comparée de la DGF et des charges pesant sur les collectivités locales. A cet égard, elle s'est interrogée sur la possibilité de revenir à une indexation de la DGF sur l'évolution prévisionnelle des recettes nettes de TVA.

M. Paul Girod, rapporteur, lui a répondu que l'idée de prendre en compte les actifs financiers des entreprises dans l'assiette de la taxe professionnelle pourrait faire l'objet d'une discussion dans le cadre du débat national sur l'aménagement du territoire, mais il a précisé que ces actifs étaient particulièrement difficiles à localiser.

Puis M. Paul Girod, rapporteur, a rappelé que le blocage de l'indexation de la DGF sur les prix en 1994 n'était pas une nouveauté car cela s'était déjà produit deux fois et que, dans le contexte actuel, cela pouvait être accepté. Il a ensuite estimé que l'indexation de la DGF sur l'évolution des recettes nettes de TVA avait le défaut de faire participer les collectivités locales à un éventuel déficit commercial du pays et qu'en outre, en période de baisse de la consommation, une telle indexation n'était pas satisfaisante.

La commission a ensuite procédé à l'examen des dispositions du projet de loi.

A l'article premier (composition de la dotation globale de fonctionnement), elle a adopté deux amendements, le premier, de précision rédactionnelle, et le second tendant à compléter le nouvel article L.234-1 du code des communes afin de prévoir les modalités de répartition de la régularisation a posteriori de la dotation globale de fonctionnement.

Elle a ensuite adopté les articles 2 (suppression de la référence à la dotation de base de la dotation globale de fonctionnement dans une division du code des communes), 3 (modalités d'évaluation de la population des communes bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement), 4 (suppression de la référence à la dotation de péréquation de la dotation globale de fonctionnement dans une division du code des communes) et 5 (assiette de la taxe d'habitation prise en compte pour le calcul de l'effort fiscal) sans modification.

A l'article 6 (dotation forfaitaire), la commission a adopté un amendement de portée rédactionnelle sur les dispositions du nouvel article L.234-8 du code des communes relatives aux conséquences des modifications de limites territoriales de communes sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement des collectivités concernées.

Puis elle a adopté sans modification l'article 7 (suppression des références à la dotation de compensation et aux concours particuliers dans les sections du code des communes et création d'une sous-section intitulée dotation d'aménagement).

A l'article 8 (la dotation d'aménagement), elle a adopté un amendement de portée rédactionnelle.

A l'article 9 (dotation des groupements à fiscalité propre), après une intervention de Mme Paulette Fost, la commission a adopté, outre deux amendements de portée rédactionnelle, six amendements touchant au fond du texte ; le premier tendant à insérer dans le code des communes le principe selon lequel les groupements de communes dotés d'une fiscalité propre reçoivent une attribution de la dotation d'aménagement ; le deuxième visant à rassembler au sein d'une même enveloppe d'attributions la dotation destinée aux districts et celle des communautés de communes ; le troisième ayant pour objet d'assouplir le régime de l'écrêtement à 20 % du taux de progression des dotations attribuées individuellement aux districts et aux communautés de communes en prévoyant que ce taux maximum de progression annuelle n'est pas applicable lorsque l'attribution par habitant calculée avant application de l'écrêtement est inférieure au double de l'attribution par habitant perçue la première année où le groupement lève une fiscalité propre. Enfin, trois autres amendements ont été adoptés précisant les modalités de fonctionnement de la garantie minimale de progression des différentes composantes de la dotation des groupements à fiscalité propre par une indexation explicite sur le taux de progression de la dotation forfaitaire, hors prise en compte des augmentations de population, tel qu'il est défini à l'article L. 234-7 du code des communes.

A l'article 10 (répartition de la dotation de péréquation d'un groupement de communes dissous), la commission a adopté un amendement corrigeant une erreur matérielle.

A l'article 11 (dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité rurale), elle a adopté quatre amendements de portée rédactionnelle.

Puis, elle a adopté sans les modifier les articles 12 (modification de la numérotation de la sous-section intitulée "dispositions communes aux diverses sortes d'attributions"), 13 (dotations "permanents syndicaux" et "frais de fonctionnement du comité des finances locales"), 14 (modalités de versement de la dotation globale de fonctionnement), 15 (suppression de la garantie minimale de progression), 16 (nouvelle insertion de la sous-section intitulée "comité des finances locales), 17 (répartition de la dotation globale de fonctionnement par le comité des finances locales), 18 (suppression d'une sous-section), et 19 (application aux communes des départements d'outre-mer des dispositions des titres premier à V du livre II du code des communes).

A l'article 20 (application aux communes des départements d'outre-mer des dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement), la commission a adopté un amendement rétablissant la quote-part destinée aux départements d'outre-mer du concours particulier compensant les charges salariales des agents des collectivités locales mis à disposition des organisations syndicales.

Puis elle a adopté sans modification les articles 21 (application aux communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon des dispositions des titres premier à V du livre II du code des communes), 22 (abrogation de dispositions obsolètes du code des communes), 23 (application aux communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon du régime de répartition de la dotation globale de fonctionnement en vigueur dans les départements d'outre-mer) et 24 (modalités d'attribution et de répartition de la dotation globale de fonctionnement par les communes des territoires d'outre-mer).

A l'article 25 (taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des départements en 1994), la commission a adopté un amendement précisant que la majoration exceptionnelle, pour 1994, de la dotation de fonctionnement minimale serait calculée par application au produit de la dotation globale de fonctionnement des départements en 1993 d'un coefficient égal à 25 % du taux d'évolution de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement.

A l'article 26 (affectation des ressources de la dotation particulière de solidarité urbaine à la péréquation et à la solidarité financière entre les départements), elle a adopté un amendement de portée rédactionnelle.

A l'article 27 (dotation de développement rural), la commission a adopté, outre deux amendements de portée rédactionnelle, un amendement permettant l'attribution d'une fraction d'au plus 20 % de la dotation de développement rural aux communes qui, sans être éligibles à la fraction "bourgs-centres" de la dotation de solidarité rurale, jouent un rôle structurant en matière d'équipements collectifs et de services de proximité pour les populations du monde rural.

A l'article 28 (communes non éligibles à la fraction "bourgs-centres" de la dotation de solidarité rurale bénéficiaires d'une attribution au titre de la deuxième part de la dotation de développement rural en 1993), la commission a adopté un amendement tendant à préciser que c'est sur la dotation de développement rural que sera prélevée, en 1994, la somme nécessaire au financement de la mesure de "rattrapage" prévue pour les communes anciennement éligibles à la seconde fraction de la dotation de développement rural et qui ne le seront pas au titre de la première fraction de la dotation de solidarité rurale.

A l'article 29 (fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France), la commission a adopté un amendement de portée rédactionnelle.

Puis, elle a adopté sans modification les articles 30 (modalités de répartition des dotations "permanents syndicaux" et "frais de fonctionnement du comité des finances locales"), 31 (rapport au Parlement sur l'application des dispositions de la loi) et 32 (décrets en Conseil d'Etat).

Enfin, la commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

TITRE 1er
DE LA DOTATION GLOBALE
DE FONCTIONNEMENT DES
COMMUNES ET DE
CERTAINS DE LEURS
GROUPEMENTS

Chapitre premier
Dispositions générales

Article premier

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 forfaitaire
et, *le cas échéant*, d'une dotation
d'aménagement.

TITRE 1er
DE LA DOTATION GLOBALE
DE FONCTIONNEMENT DES
COMMUNES ET DE
CERTAINS DE LEURS
GROUPEMENTS

Chapitre premier
Dispositions générales

Article premier

(Alinéa sans modification)

1.-Une dotation...

...forfaitaire
et d'une dotation d'aménagement.

Code des communes
Art. L 234-1

Une dotation globale de
fonctionnement est instituée en fa-
veur 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 particu-
liers.

A compter du 1er janvier
1992, le montant de la dotation glo-
bale de fonctionnement versée par
l'Etat aux collectivités locales et à
certains de leurs groupements évo-
lue chaque année en fonction d'un
indice égal à la somme du taux
d'évolution de la moyenne annuelle
du prix de la consommation des
ménages et des deux tiers du taux
d'évolution du produit intérieur
brut total en volume sous réserve-
que celui-ci soit positif.

Texte en vigueur

—

La dotation inscrite dans le projet de loi de finances est arrêtée en appliquant à la dotation de l'année en cours l'indice prévu à l'alinéa précédent et calculé à partir des estimations figurant dans la projection économique annexée au projet de loi de finances.

Il est procédé, au plus tard le 31 juillet, à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent, lorsque l'indice, calculé sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages et du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume, relatifs à cet exercice et tels qu'ils sont constatés à cette date, appliqué au montant de la dotation définitive de l'antépénultième exercice entraîne un produit supérieur au montant prévisionnel de la dotation inscrite en loi de finances de l'exercice précédent.

Le montant de la régularisation, auquel est ajouté le reliquat comptable éventuel du même exercice, est réparti entre les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement selon les modalités appliquées pour la dotation initiale de l'année au cours de laquelle la régularisation est versée.

Lorsque la dotation globale de fonctionnement présente, par rapport à celle de l'exercice précédent, un taux de progression inférieur à celui constaté, pendant la même période de référence, pour la valeur annuelle du traitement des fonctionnaires défini à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et afférent à l'indice 100 majoré, ce dernier taux est appliqué lors de la régularisation visée ci-dessus.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Le montant prévisionnel de la dotation globale de fonctionnement est arrêté, pour être inscrit dans le projet de loi de finances, après avis du comité des finances locales institué par l'article L. 234-20, qui est saisi des éléments d'évaluation fournis par le ministre chargé du budget. Il est tenu compte, pour le calcul de ce montant, de celui de la régularisation opérée au titre de l'année précédente.

Texte du projet de loi

Art. 2

Dans la section I du chapitre IV du titre III du livre II du code des communes, le titre « Sous-section II – Dotation de base » est supprimé.

Art. 3

Les articles L. 234-2 et L. 234-3 du code des communes sont ainsi rédigés :

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 :

Art. L. 234-2. – La population à prendre en compte pour l'application du présent chapitre est celle qui résulte des recensements généraux ou complémentaires, majorée chaque année des accroissements de population dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Propositions de la commission

II.-L'article L. 234-1 du code des communes est complété par un alinéa ainsi rédigé :

"Le montant de la régularisation, auquel est ajouté le reliquat comptable éventuel du même exercice, est réparti entre les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement au prorata des sommes perçues au titre de la dotation initiale de l'année au cours de laquelle la régularisation est versée."

Art. 2

(Sans modification)

Art. 3

(Sans modification)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>- communes de 0 à 499 habitants : 1 ; - communes de 500 à 999 habitants : 1,1071 ; - communes de 1000 à 1999 habitants : 1,2142 ; - communes de 2000 à 3499 habitants : 1,3213 ; - communes de 3500 à 4999 habitants : 1,4284 ; - communes de 5000 à 7499 habitants : 1,5355 ; - communes de 7500 à 9999 habitants : 1,6426 ; - communes de 10000 à 14999 habitants : 1,7497 ; - communes de 15000 à 19999 habitants : 1,8568 ; - communes de 20000 à 34999 habitants : 1,9639 ; - communes de 35000 à 49999 habitants : 2,0710 ; - communes de 50000 à 74999 habitants : 2,1781 ; - communes de 75000 à 99999 habitants : 2,2852 ; - communes de 100000 à 199999 habitants : 2,3923 ; - communes de 200000 habitants et plus : 2,5.</p>	<p>Cette population est la population totale majorée, sauf disposition particulière, d'un habitant par résidence secondaire.</p>	}
<p>La part des ressources affectée à la dotation de base est fixée à 40 p. 100 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.</p>		
<p>Pour les communes de 2000 habitants au plus, la croissance annuelle de la dotation de base par rapport à la dotation forfaitaire perçue en 1985 ne peut être supérieure à un taux défini par décret en Conseil d'Etat.</p>		

Texte en vigueur

Le montant des sommes prélevées en application de l'alinéa précédent est affecté aux communes de 2000 habitants au plus pour lesquelles la croissance annuelle de la dotation de base par rapport à la dotation forfaitaire perçue en 1985, est au plus égale à un taux défini par décret en Conseil d'Etat.

Art. L 234-3

En cas de modification des limites territoriales des communes, le montant de la dotation de base revenant l'année suivante à chaque commune est calculée en tenant compte des variations de population intervenues et du montant, pour la même année, de la dotation de base correspondant au groupe démographique auquel elle appartient désormais.

Texte du projet de loi

Art. L. 234-3. - Pour l'application de l'article L. 234-13 du présent code et de l'article 1648 B du code général des impôts, les communes sont classées par groupes démographiques déterminés en fonction de l'importance de leur population. Les groupes démographiques sont définis ainsi qu'il suit :

- communes de 0 à 499 habitants
- communes de 500 à 999 habitants
- communes de 1000 à 1999 habitants
- communes de 2000 à 3499 habitants
- communes de 3500 à 4999 habitants
- communes de 5000 à 7499 habitants
- communes de 7500 à 9999 habitants
- communes de 10000 à 14999 habitants
- communes de 15000 à 19999 habitants
- communes de 20000 à 34999 habitants
- communes de 35000 à 49999 habitants
- communes de 50000 à 74999 habitants
- communes de 75000 à 99999 habitants
- communes de 100000 à 199999 habitants
- communes de 200000 habitants et plus.

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Art. L 234-4

Chaque commune reçoit une dotation de péréquation comprenant deux fractions :

- une première fraction qui représente 30 p. 100 des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement, après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers régis par les articles L. 234-12 et suivants, à l'exception de ceux prévus aux articles L. 234-15 et L. 234-16 et pour la garantie d'évolution prévues à l'article L. 234-19-1.

Cette fraction est destinée à tenir compte de l'inégalité des ressources fiscales mesurée à partir du potentiel fiscal défini à l'article L. 234-6 et de l'effort défini à l'article L. 234-5 ;

- une deuxième fraction qui représente 7,5 p. 100 des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers mentionnés au deuxième alinéa, destinée à tenir compte de l'insuffisance du revenu par habitant. Pour l'application du présent alinéa, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 234-19-3, la population prise en considération est la population totale de la commune, non majorée d'un habitant par résidence secondaire.

Le revenu pris en considération pour l'application du présent article est le revenu imposable. Toutefois, pour les communes comprenant au plus dix contribuables imposés à l'impôt sur le revenu, le revenu pris en considération est le revenu moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique.

Texte du projet de loi

Art. 4

1° Dans la section I du chapitre IV du titre III du livre II du code des communes, le titre « Sous-section III - Dotation de péréquation » et l'article L. 234-4 sont supprimés.

2° Au troisième alinéa de l'article L. 234-6 du code des communes, les mots « à l'article L. 234-19-3 » sont remplacés par les mots : « à l'article L. 234-2 ».

Propositions de la commission

Art. 4

(Sans modification)

Texte en vigueur

Art. L 234-6

Le potentiel fiscal d'une commune est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales, ces bases étant les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions communales, minorées, le cas échéant, du montant des bases correspondant à l'écêtement opéré au titre du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle prévu par l'article 1648 A du code général des impôts.

Le coefficient de pondération de la base de chacune des quatre taxes est le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée, constaté lors de la dernière année dont les résultats sont connus.

Le potentiel fiscal par habitant est égal au potentiel fiscal de la commune divisé par le nombre d'habitants constituant la population de cette commune, tel que défini à l'article L. 234-19-3.

Pour la détermination du potentiel fiscal des communes membres de communautés de villes ainsi que des communes membres des groupements de communes ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, un calcul de bases de taxe professionnelle résultant de la ventilation entre les communes des bases du groupement est opéré. Les modalités de ce calcul sont définies par décret en Conseil d'Etat. Elles prennent notamment en compte la répartition des bases de taxe professionnelle entre les communes l'année précédant l'application des dispositions de l'article 1609 nonies C précité.

Texte du projet de loi

3° L'article L. 234-6 du code des communes devient L. 234-4.

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Art. L 234-5

L'effort fiscal de chaque commune est égal au rapport entre:

- d'une part, le produit des impôts, taxes et redevances perçus l'année précédente, tels que définis à l'article L. 234-7 ;

- d'autre part, son potentiel fiscal, tel qu'il est défini à l'article L. 234-6, à l'exception de la part de ce potentiel correspondant à la taxe professionnelle.

Pour les communes dont l'augmentation du taux moyen pondéré des trois taxes directes locales visées aux a, b et c de l'article L. 234-7 est supérieure à l'augmentation du taux moyen pondéré de ces trois taxes pour l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique, cette dernière augmentation est prise en compte pour le calcul du produit des impôts, taxes et redevances mentionné au deuxième alinéa.

Pour les communes dont le taux moyen pondéré des trois taxes directes locales est inférieur à celui de l'année précédente, c'est ce dernier taux qui est pris en compte pour la détermination du produit des impôts, taxes et redevances mentionné au deuxième alinéa ci-dessus.

Texte du projet de loi

4° A l'article L. 234-5 du code des communes, les mots : « L. 234-6 » et « L. 234-7 » sont remplacés respectivement par les mots : « L. 234-4 » et « L. 234-6 » .

Propositions de la commission

Texte en vigueur

—
Art. L 234-7

Le produit des impôts, taxes et redevances pris en considération pour le calcul de l'effort fiscal comprend les ressources nettes provenant de :

.....
c) La taxe d'habitation, majorée de la somme correspondant aux exonérations permanentes dont ont bénéficié, en application de l'article 1408 du code général des impôts, les résidences universitaires et les casernements des personnels des armées ;
.....

Les majorations prévues aux a, b et c ci-dessus, lorsqu'elles ont pour objet de compenser les exonérations permanentes prévues par l'article 1382 du code général des impôts, sont éventuellement réparties lorsque les résidences universitaires, les locaux utilisés au casernement des personnels des armées ou les terrains des résidences universitaires ou affectés aux armées sont situés sur le territoire de plusieurs communes, entre lesdites communes proportionnellement aux surfaces occupées par l'ensemble de ces installations sur le territoire de chacune d'elles.

Texte du projet de loi

—
Art. 5

1° Le c) de l'article L. 234-7 du code des communes est complété par les dispositions suivantes :

ainsi que, dans la mesure où elles sont compensées par l'Etat, aux exonérations prévues au I de l'article 1414 du code général des impôts.

2° L'article L. 234-7 du code des communes devient L. 234-6.

Art. 6

1° Il est inséré, après l'article L. 234-6 du code des communes, une sous-section II intitulée « Dotation forfaitaire ».

2° L'article L. 234-7 du code des communes est ainsi rédigé :

Propositions de la commission

—
Art. 5

(Sans modification)

Art. 6

1° *(Sans modification)*

2° *(Sans modification)*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. L. 234-7. - Chaque commune reçoit en 1994, sous réserve de l'application des dispositions de l'article L. 234-8, une dotation forfaitaire dont le montant est égal à la somme des dotations reçues en 1993 en application des dispositions des articles L. 234-2, L. 234-4, L. 234-10 et, le cas échéant, des articles L. 234-13, L. 234-14, L. 234-14-2, L. 234-19-1 et L. 234-19-2 du code des communes, dans leur rédaction antérieure à la loi n° du

A compter de l'année 1995, la dotation forfaitaire progresse d'une année sur l'autre de 50 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.

Art. L 234-8

L'attribution par habitant revenant à chaque commune est égale au produit de l'attribution moyenne nationale par l'effort fiscal défini à l'article L. 234-5, majoré ou minoré proportionnellement à l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique, tel qu'il résulte de l'article L. 234-2, et le potentiel fiscal par habitant de la commune.

Aucune recette n'est versée au titre de la première fraction 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.

Lorsqu'une commune ne dispose d'aucune ressource au titre des quatre taxes directes locales, l'attribution par habitant revenant à la commune est égale au double de l'attribution moyenne par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique, tel qu'il résulte de l'article L. 234-2.

3° L'article L. 234-8 est remplacé par les dispositions suivantes :

Art. L. 234-8. - I. - En cas d'augmentation de la population d'une commune constatée à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire, la dotation forfaitaire revenant à cette commune est calculée en appliquant au montant antérieurement perçu un taux d'augmentation égal à 50 % du taux de la croissance de la population telle qu'elle a été constatée.

II. - En cas de modification des limites territoriales de communes, le montant de la dotation forfaitaire revenant l'année suivante à chaque commune est calculé, par référence au montant de la dotation forfaitaire antérieurement perçu par les communes intéressées, proportionnellement à la population de ces communes.

III. - En cas de fusion de communes, la dotation forfaitaire est égale à la somme des dotations forfaitaires perçues l'année antérieure par les anciennes communes, augmentée selon les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 234-7.

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

II. - En cas ...

...communes entraînant des variations de population, le montant...

... proportionnellement à la nouvelle population de ces communes.

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur

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 20 p. 100 de son montant, proportionnellement au nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire, domiciliés dans la commune ;

2° Pour 20 p. 100 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 60 p. 100 de son montant, en fonction de l'importance du parc des logements sociaux et dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Les logements sociaux en accession à la propriété sont pris en compte si leur nombre est au moins égal à cinq par opération.

Texte du projet de loi

IV. - En cas de division de communes, la dotation forfaitaire revenant à chaque commune est égale au produit de la dotation forfaitaire par habitant perçue par la commune l'année précédant la division par la population de chaque nouvelle commune.

Art. 7

1° Dans la section I du chapitre IV du titre III du livre II du code des communes, les titres « Sous-section III bis - Dotation de compensation », « Sous-section IV - Concours particuliers », « Sous-section IV bis A - Dotation particulière de solidarité urbaine » et « Sous-section IV bis - Dispositions applicables aux groupements des communes » et les articles L. 234-10, L. 234-11, L. 234-12, L. 234-13, L. 234-14, L. 234-14-1, L. 234-14-2 et L. 234-16-1 sont supprimés.

Propositions de la commission

(Alinéa sans modification)

Art. 7

(Sans modification)

Texte en vigueur

La part des ressources affectée à la dotation de compensation est fixée à 22,5 p. 100 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.

Art. L 234-11

En cas de modification des limites territoriales de communes, le montant de la dotation de compensation revenant, l'année suivante, à chaque commune est calculé dans les nouvelles limites territoriales des communes par application des critères définis à l'article L. 234-10.

Art. L 234-12
(Cf. art. 11)

Art. L 234-13
(Cf. art. 11)

Art. L 234-14

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 :

1° Les communes qui, dans une agglomération représentant au moins 10 p. 100 de la population du département, en constituent la ville principale ;

1° bis Les communes de plus de 10 000 habitants qui, dans une agglomération de plus de 100 000 habitants, en constituent la ville principale.

2° Les communes situées dans une agglomération de plus de 250.000 habitants représentant au moins 10 p. 100 de la population du département, lorsque leur population est au moins égale à la moitié de celle de la ville principale ;

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Texte en vigueur

3° Les communes de plus de 100.000 habitants ou celles dont la population représente au moins 10 p. 100 de la population du département ;

4° Les communes chefs-lieux de département. Dans la région d'Ile-de-France, seules ces communes bénéficient de la dotation particulière ; il en est de même pour les communes qui, faisant partie d'une communauté urbaine, d'un district ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle de plus de 150 000 habitants, représentent au moins 25 p. 100 de la population de ce groupement de communes.

Le montant des sommes à répartir chaque année, en application du présent article, est fixé chaque année par le comité des finances locales.

La dotation revenant à chacune des communes mentionnées ci-dessus est proportionnelle à la somme des dotations reçues en vertu des articles L. 234-2 à L. 234-10 et L. 234-19-1.

Les communes dont le potentiel fiscal est égal ou supérieur au double de celui de l'ensemble des communes ne perçoivent pas d'attribution à ce titre.

Lorsqu'une commune remplit les conditions requises pour bénéficier à la fois de la dotation instituée par le présent article et de la dotation supplémentaire instituée par l'article L. 234-13, seule la plus élevée des deux dotations lui est versée.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Art. L 234-14-1

I. - Il est institué une dotation de solidarité urbaine afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées. Bénéficient de cette dotation les communes soit de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux tels que définis au 3° de l'article L. 234-10 est supérieur à 1 100, soit celles de 10 000 habitants et plus, et qui remplissent les deux conditions suivantes :

1° Le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires doit être supérieur à 11 p. 100 ; toutefois, cette condition sera considérée comme remplie si le rapport entre le nombre de bénéficiaires des prestations prévues aux articles L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale et la population de la commune calculée dans les mêmes conditions est supérieur à 10 p. 100 ;

2° Le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-6, doit être inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10 000 habitants.

Ce dernier est égal à la somme des potentiels fiscaux des communes de plus de 10 000 habitants rapportée à la population de ces mêmes communes prise en compte dans les conditions prévues à l'article L. 234-19-3.

Pour apprécier le seuil de 10 000 habitants mentionné au premier alinéa ci-dessus, la population de la commune est calculée dans les conditions prévues à l'article L. 234-19-3.

Texte du projet de loi

14

Propositions de la commission

Texte en vigueur

—

La liste des communes remplissant les conditions ci-dessus énoncées est arrêtée chaque année après avis du comité des finances locales.

II. - Le montant des crédits affectés à la dotation de solidarité urbaine est fixé à 400 millions de francs en 1991, 700 millions de francs en 1992 et un milliard de francs en 1993. Ces montants ne sont pas pris en compte pour l'application des articles L. 234-12 et L. 234-13.

A compter de 1994, le taux de progression de la dotation est arrêté chaque année par le comité des finances locales. Le montant de la dotation ne peut être inférieur à 35 p. 100 des sommes affectées aux concours particuliers.

III. - Les crédits ouverts au titre de la dotation de solidarité urbaine sont répartis, après avis du comité des finances locales, entre les communes éligibles dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte de la population, du potentiel fiscal, de l'effort fiscal pris en compte dans la limite de 1,20 et du nombre de logements sociaux.

L'avis du comité des finances locales est donné au vu d'un rapport présenté par le Gouvernement, qui retrace les actions de développement social urbain entreprises au cours de l'exercice précédent par les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. L 234-14-2

I. - Les communes de moins de 2 000 habitants qui sont confrontées à une insuffisance de leurs ressources du fait de leur faible population et supportant des charges élevées en raison de l'étendue de leur territoire bénéficient d'une majoration de la dotation de compensation prévue à l'article L. 234-10 dans les conditions fixées aux II et III du présent article.

II. - Bénéficient de la majoration de la dotation de compensation mentionnée au I du présent article les communes de moins de 2 000 habitants qui remplissent l'une ou l'autre des deux conditions suivantes :

a) Etre située dans un département bénéficiant des dispositions de l'article 34 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement et avoir un potentiel fiscal par hectare inférieur au potentiel fiscal moyen par hectare de l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants ;

b) Avoir un potentiel fiscal par hectare inférieur de 10 p. 100 au potentiel fiscal moyen par hectare de l'ensemble des communes remplissant les conditions mentionnées au a ci-dessus.

III. - La majoration de la dotation de compensation est répartie entre les communes bénéficiaires :

a) Pour 50 p. 100 de son montant en proportion des attributions qui leur sont versées au titre des dispositions prévues au 2° de l'article L. 234-10 ;

b) Pour 50 p. 100 de son montant en proportion du potentiel fiscal par hectare tel que défini à l'article L. 234-6.

0

Texte en vigueur

IV. - Le montant de la majoration de la dotation de compensation est fixé à 200 millions de francs en 1992. Pour les années ultérieures, ce montant évolue comme le montant des ressources affectées à la dotation de compensation des communes.

V. - Pour l'application des dispositions prévues à l'article L. 234-19-1, il n'est pas tenu compte des attributions versées aux communes au titre du présent article.

Art. L 234-16-1

I. - Il est institué une dotation particulière de solidarité urbaine dont les attributions sont réparties par le comité des finances locales sur proposition du ministre chargé de la ville.

Peuvent bénéficier d'attributions au titre de la dotation particulière de solidarité urbaine :

1° Les communes de 10 000 habitants et plus ne remplissant que l'une des conditions prévues à l'article L. 234-14-1 ; l'attribution moyenne par habitant pour chaque commune bénéficiaire ne peut excéder la moitié de l'attribution moyenne par habitant versée pour le même exercice à l'ensemble des communes bénéficiaires de la dotation prévue à l'article L. 234-14-1 ;

2° Les communes qui ont cessé de remplir les conditions prévues à l'article L. 234-14-1 ; ces communes ne peuvent recevoir d'attribution au titre de la dotation particulière de solidarité urbaine que l'année suivant celle au cours de laquelle elles ont cessé de remplir les conditions susmentionnées ; l'attribution qu'elles reçoivent ne peut être supérieure à la moitié de la dernière attribution qu'elles ont reçue au titre de la dotation de solidarité urbaine mentionnée à l'article L. 234-14-1.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Lorsqu'une commune remplit les conditions pour bénéficier à la fois d'attributions au titre du 1° et du 2° ci-dessus, seule l'attribution la plus élevée lui est versée.

II. - Le financement de la dotation prévue au I ci-dessus est assuré par un prélèvement sur les ressources dégagées par l'application de l'article 34 bis de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement. Le montant de ce prélèvement est fixé à 150 millions de francs pour 1992. Pour les années ultérieures, il évolue comme la dotation globale de fonctionnement des départements.

Texte du projet de loi

2° Il est inséré, après l'article L. 234-8 du code des communes, une sous-section III intitulée : « Dotation d'aménagement ».

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. L 234-9

En cas de modification des limites territoriales des communes, le montant de la dotation de péréquation revenant l'année suivante à chaque commune est calculé d'après son effort fiscal défini à l'article L. 234-5 et d'après son potentiel fiscal défini à l'article L. 234-6 qui ont été établis l'année précédente compte tenu des modifications de limites territoriales intervenues.

Art. 8

L'article L. 234-9 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

Art. L. 234-9. - Il est institué une dotation d'aménagement qui comprend la dotation des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre la masse totale des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes et la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 234-7.

Avant la répartition de la dotation, il est procédé au prélèvement des sommes dues en application des dispositions de l'article L. 234-8.

Le montant de la dotation des groupements de communes est fixé dans les conditions déterminées à l'article L. 234-10.

Le solde est ensuite réparti entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale après prélèvement de la quote-part destinée aux communes d'outre-mer. Cette quote-part évolue de façon telle que le total des attributions au titre de la dotation globale de fonctionnement revenant aux communes d'outre-mer progresse au moins comme l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.

Art. 8

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Avant la...

...dues en application des dispositions du paragraphe I de l'article L. 234-8.

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur

Art. L 234-17

Les groupements de communes dotés d'une fiscalité propre reçoivent une attribution de la dotation globale de fonctionnement.

Le montant total des sommes affectées à cette dotation ainsi que sa répartition entre les communautés urbaines, les communautés de villes, les communautés de communes, les districts à fiscalité propre et les syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle sont fixés chaque année par le comité des finances locales.

Son montant est majoré, le cas échéant, des sommes revenant aux groupements nouvellement créés. Le montant de la majoration est égal au produit de l'attribution moyenne de dotation globale de fonctionnement par habitant, constatée l'année précédente pour l'ensemble des groupements, par la population totale des communes nouvellement regroupées. La majoration est répartie entre chacune des cinq catégories de groupements de communes mentionnés ci-dessus pour 50 p. 100 en proportion du nombre d'habitants des communes nouvellement regroupées et pour 50 p. 100 en proportion du nombre de communes nouvellement regroupées.

Texte du projet de loi

Art. 9

L'article L. 234-17 du code des communes est modifié ainsi qu'il suit :

1° Il est inséré un « I » avant le premier alinéa.

2° Le troisième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

Propositions de la commission

Art. 9

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

1° bis Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

"Les groupements de communes dotés d'une fiscalité propre reçoivent une attribution de la dotation d'aménagement."

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

La dotation globale de fonctionnement des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre est prélevée sur les sommes affectées à 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.

Chaque groupement de communes doté d'une fiscalité propre perçoit une dotation, calculée dans les conditions fixées au présent article, prélevée sur la masse de crédits réservés par le comité des finances locales à la catégorie de groupements à laquelle il appartient. Toutefois, lorsque le coefficient d'intégration fiscale moyen de cette catégorie de groupements est inférieur à celui des districts, les crédits affectés aux communautés de communes sont, avant répartition entre les bénéficiaires, diminués d'un montant calculé en fonction des écarts constatés respectivement entre les coefficients d'intégration fiscale moyens et les potentiels fiscaux moyens par habitant des communautés de communes et des districts, dans des conditions fixées par décret en conseil d'Etat. La somme ainsi dégagée est ajoutée au solde mentionné au cinquième alinéa de l'article L. 234-9. Les groupements de communes, autres que les syndicats ou communautés d'agglomérations nouvelles, qui font application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, relèvent de plein droit, pour le calcul de cette dotation, de la catégorie des communautés de villes.

3° Le quatrième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

La dotation des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre est prélevée sur la dotation d'aménagement telle que fixée à l'article L. 234-9. Elle ne peut être inférieure à 3 145 millions de francs en 1994. Ce dernier montant évolue les années suivantes comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 234-7.

Chaque...

...appartient. *Les districts à fiscalité propre et les communautés de communes qui ne font pas application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts sont considérés, pour le calcul de cette dotation, comme formant une seule catégorie.* Les groupements de communes qui font application...

...l'article L. 234 9. Les groupements de communes qui font application...

...de villes.

(Alinéa sans modification)

La dotation...

...en 1994. Ce dernier montant *progressé d'une année sur l'autre de 50 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.*"

Texte en vigueur

Chaque groupement de communes défini ci-dessus reçoit :

a) Une dotation de base égale au produit d'une attribution moyenne par habitant par la population totale des communes regroupées. Pour les groupements n'ayant pas opté pour le régime fiscal prévu l'article 1609 nonies C du code général des impôts, cette attribution moyenne est pondérée par le coefficient d'intégration fiscale défini au dixième alinéa ci-dessous ;

b) Une dotation de péréquation en fonction de son potentiel fiscal. Pour les groupements n'ayant pas opté pour le régime fiscal prévu l'article 1609 nonies C du code général des impôts, cette dotation est pondérée par le coefficient d'intégration fiscale défini au dixième alinéa ci-dessous.

Le potentiel fiscal des groupements de communes est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales, lorsqu'ils n'ont pas opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts. Ces bases sont les bases brutes servant à l'assiette des impositions de ce groupement. Le coefficient de pondération de la base de chacune des quatre taxes est le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée constaté pour chacune de ces catégories de groupements.

Texte du projet de loi

4° Il est inséré un « II » avant le cinquième alinéa.

Propositions de la commission

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur

Le potentiel fiscal d'une communauté de villes et d'un groupement de communes ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts ou d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle est égal au montant des bases pondérées de taxe professionnelle. Ces bases sont les bases brutes servant à l'assiette des impositions de ce groupement. Le coefficient de pondération de ces bases est le taux moyen national d'imposition à la taxe professionnelle constaté pour ces catégories de groupements.

Le coefficient d'intégration fiscale est égal au rapport entre le produit des quatre taxes directes locales et de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères perçu par le groupement et le total des mêmes ressources perçu par le groupement et l'ensemble des communes regroupées.

Les sommes affectées à la dotation de base des communautés urbaines, des communautés de villes, des communautés de communes, des districts à fiscalité propre et des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle représentent 15 p. 100 du montant des sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement de chacune de ces cinq catégories de groupements de communes.

Pour la première année d'application de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, le montant des sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre ne peut être inférieur à 2 500 millions de francs. Pour les années ultérieures, ce montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Alinéa supprimé
(Voir ci-dessous)

Texte en vigueur

Pour 1988, le montant des sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle s'élève à 65 millions de francs. Jusqu'au terme de la période transitoire prévue par l'article L. 234-21-1 du code des communes, ce montant progresse comme les ressources de la dotation globale de fonctionnement des communautés urbaines et des districts à fiscalité propre réparties en application du b de ce même article.

Au titre de l'année où le groupement lève pour la première fois sa fiscalité propre, les communautés de communes, les districts et les communautés urbaines, lorsqu'ils n'ont pas opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, bénéficient d'une attribution de dotation globale de fonctionnement calculée sur la base d'un coefficient d'intégration fiscale égal au coefficient d'intégration fiscale moyen de l'année précédente de la catégorie de groupements à laquelle ils appartiennent. Un abattement de 50 p. 100 est opéré sur chacune de ses attributions.

Toutefois pour la première année d'application de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 précitée, le coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes est égal à 20 p. 100.

Pour les groupements de communes définis ci-dessus dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal au double du potentiel fiscal moyen de la catégorie des groupements dont ils relèvent, l'attribution leur revenant est égale à la moitié du montant résultant du calcul précédent.

Les dispositions des alinéas précédents sont applicables aux districts à fiscalité propre pour lesquels 1989, 1990, 1991 et 1992 constitue la première année de perception de cette fiscalité propre.

Texte du projet de loi

Alinéa supprimé
(Voir ci-dessous)

5° Il est inséré un « III » avant le douzième alinéa.

Alinéa supprimé
(Voir ci-dessous)

Alinéa supprimé
(Voir ci-dessous)

Propositions de la commission

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur

Au titre de l'année où la communauté de villes ou le groupement de communes ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts lève pour la première fois sa fiscalité propre, il bénéficie d'une dotation égale au produit de l'attribution moyenne de la dotation globale de fonctionnement par habitant constatée pour l'ensemble des communautés de villes au titre de l'exercice précédent, par la population des communes regroupées. Un abattement de 50 p. 100 est opéré sur cette dotation.

Pour la première année d'application de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 précitée, la dotation globale de fonctionnement attribuée aux communautés de villes est répartie au prorata de la population.

Les dispositions du premier alinéa de l'article L. 234-19-1 ne s'appliquent aux groupements de communes définis ci-dessus qu'à compter de la troisième année d'attribution de la dotation globale de fonctionnement.

Texte du projet de loi

Alinéa supprimé
(Voir ci-dessous)

6° Il est inséré un « IV » avant le dix-huitième alinéa.

7° Les deux derniers alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

Les communautés de communes et les districts, qui n'ont pas opté pour les dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, ne peuvent percevoir au titre de la dotation de base et, le cas échéant, de la dotation de péréquation, une attribution inférieure à 80 % de la dotation totale perçue l'année précédente ni supérieure à 120 % de cette même dotation. Toutefois, ce taux maximum de progression annuelle n'est pas applicable aux communautés de communes ou aux districts lorsque l'attribution par habitant calculée avant application de cette disposition est inférieure à l'attribution par habitant perçue la première année où le groupement lève une fiscalité propre en application des dispositions prévues au III.

Propositions de la commission

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Les communautés...

...cette disposition est inférieure au double de l'attribution par habitant perçue la première année où le groupement...

...prévues au III.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Lorsqu'un groupement de communes à fiscalité propre change de catégorie de groupements à fiscalité propre, il est assuré de percevoir, l'année où il lève la première fois sa fiscalité propre dans la nouvelle catégorie, une dotation égale à celle qu'il a perçue l'année précédente à laquelle est appliqué le taux minimum garanti défini à l'article L. 234-19-1.

Les autres groupements perçoivent au titre de la dotation de base et, le cas échéant, de la dotation de péréquation, une attribution qui progresse au moins comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 234-7.

Les dispositions des deux alinéas précédents ne s'appliquent aux groupements de communes qu'à compter de la troisième année d'attribution de la dotation globale de fonctionnement.

Lorsqu'un groupement de communes à fiscalité propre change de catégorie de groupements à fiscalité propre, il est assuré de percevoir, l'année où il lève la première fois sa fiscalité propre dans la nouvelle catégorie, une attribution au moins égale à celle qu'il a perçue l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 234-7.

Les sommes nécessaires à l'application des mécanismes de garantie définis ci-dessus sont prélevées sur la dotation d'aménagement après utilisation, à cet effet, des disponibilités éventuellement dégagées par la mise en œuvre des dispositions du premier alinéa.

Les autres...

...au moins de 50 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.

(Alinéa sans modification)

Lorsqu'un ...

...l'année précédente, augmentée de 50 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.

Les sommes...

...alinéa du présent paragraphe.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

8° Il est ajouté un V ainsi rédigé :

V. - En cas de modification du périmètre d'un groupement à fiscalité propre entraînant une diminution du nombre des habitants, les attributions lui revenant sont, après application éventuelle des dispositions du IV, diminuées au plus d'une somme égale au produit de l'attribution par habitant perçue l'année précédente par le nombre d'habitants correspondant à la perte de population.

En cas de modification du périmètre d'un groupement à fiscalité propre entraînant une augmentation du nombre d'habitants supérieure à 20 %, le groupement bénéficie, la première année où il est tenu compte de cette modification, des dispositions du deuxième alinéa du IV.

Les périmètres à prendre en compte sont appréciés au 1er janvier de l'année au titre de laquelle la répartition est effectuée. Une commune ne peut, pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement des groupements, être incluse dans le périmètre de plus d'un groupement. Si une commune est membre de plusieurs groupements à fiscalité propre, il est fait application, pour déterminer le groupement auquel la commune doit être rattachée, des dispositions de l'article 1609 nonies A bis du code général des impôts.

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Art. L 234-17

.....
Pour la première année d'application de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, le montant des sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre ne peut être inférieur à 2 500 millions de francs. Pour les années ultérieures, ce montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement.

9° Les dixième, onzième, treizième, quinzisième et dix-septième alinéas sont abrogés.

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur

.....
Pour 1988, le montant des sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle s'élève à 65 millions de francs. Jusqu'au terme de la période transitoire prévue par l'article L. 234-21-1 du code des communes, ce montant progresse comme les ressources de la dotation globale de fonctionnement des communautés urbaines et des districts à fiscalité propre réparties en application du b de ce même article.

.....
Toutefois pour la première année d'application de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 précitée, le coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes est égal à 20 p. 100.

.....
Les dispositions des alinéas précédents sont applicables aux districts à fiscalité propre pour lesquels 1989, 1990, 1991 et 1992 constitue la première année de perception de cette fiscalité propre.

.....
Pour la première année d'application de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 précitée, la dotation globale de fonctionnement attribuée aux communautés de villes est répartie au prorata de la population.

Texte du projet de loi

10° L'article ainsi modifié devient L. 234-10.

Propositions de la commission

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Art. L 234-8 (Cf. art. 6)	<p style="text-align: center;">Art. 10</p> <p>1° A l'article L. 234-8 du code des communes, les mots : « L. 234-7 » sont remplacés par les mots : « L. 234-6 ».</p>	<p style="text-align: center;">Art. 10</p> <p>1° A l'article L. 234-18 du... ...234-6 ».</p>
Art. L 234-18	<p>2° L'article L. 234-18 du code des communes devient L. 234-11.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>En cas de dissolution d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre, le montant de la dotation de péréquation qui aurait dû lui revenir l'année suivante est partagé entre les communes qui le composaient d'après le montant du produit des impôts, taxes et redevances mentionné à l'article L. 234-7 constaté la dernière année de fonctionnement sur le territoire de chacune d'elles pour le compte du groupement.</p>	<p style="text-align: center;">Art.11</p>	<p style="text-align: center;">Art. 11</p>
Art. L 234-12	<p>Les articles L. 234-12 et L. 234-13 du code des communes sont ainsi rédigés :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Dans les cas prévus aux articles suivants, des concours particuliers peuvent être apportés aux communes et à certains de leurs groupements.</p>	<p>Art. L.234-12. - I. - <i>Il est institué</i> une dotation de solidarité urbaine afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées.</p>	<p>Art. L.234-12. - I. - <i>La</i> dotation de solidarité urbaine a pour objet de contribuer...</p>
<p>La part des ressources affectée aux concours particuliers, fixée à 3 p. 100 de la dotation globale de fonctionnement des communes, peut être portée jusqu'à 4 p. 100 par le comité des finances locales institué par l'article L. 234-20.</p>	<p>II. - Bénéficiaire de cette dotation :</p> <p>1° les communes de 10 000 habitants et plus classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges défini ci-après dans l'une des trois premières catégories prévues au III ;</p> <p>2° 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.</p>	<p>...élevées. <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
		<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
		<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

III. - L'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au II est constitué, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat :

(Alinéa sans modification)

1° du rapport entre le potentiel fiscal par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel qu'il est défini à l'article L. 234-5 ;

(Alinéa sans modification)

2° du rapport entre le nombre de logements sociaux par habitant de la commune et le nombre moyen de logements sociaux par habitant des communes de 10 000 habitants et plus ; les logements sociaux auxquels il est fait référence sont définis par décret en Conseil d'Etat, les logements sociaux en accession à la propriété étant pris en compte si leur nombre est au moins égal à cinq par opération ;

(Alinéa sans modification)

3° du rapport entre le nombre de bénéficiaires des prestations prévues aux articles L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale par habitant et le nombre moyen de bénéficiaires par habitant de ces mêmes prestations pour l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus.

(Alinéa sans modification)

La population à prendre en compte pour les 2° et 3° ci-dessus est celle qui résulte des recensements généraux ou complémentaires.

(Alinéa sans modification)

Les communes sont classées en fonction de la valeur décroissante de l'indice synthétique. Dans l'ordre de ce classement, elles sont réparties en quatre catégories comportant un nombre égal de communes.

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

IV. - L'attribution revenant à chaque commune de 10 000 habitants et plus est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribuée, pondéré par un coefficient correspondant à sa catégorie, qui est fixé à 1,5 pour la première catégorie, 1 pour la deuxième catégorie et 0,5 pour la troisième catégorie, ainsi que par l'effort fiscal dans la limite de 1,2.

L'attribution par habitant revenant aux communes éligibles de moins de 10 000 habitants est égale au produit de leur population par le montant moyen par habitant revenant à l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus percevant une attribution.

Art. L 234-13

I.- Les communes et les groupements de communes touristiques et thermaux reçoivent une dotation supplémentaire destinée à tenir compte des charges exceptionnelles qui résultent, pour elles, de l'accueil saisonnier de la population non résidente à titre principal.

La liste des communes touristiques ou thermales est arrêtée, chaque année, après avis du comité des finances locales, en tenant compte de l'importance de leur capacité d'accueil existante et en voie de création, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. L. 234-13. - La dotation de solidarité rurale est 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, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales.

Cette dotation comporte deux fractions :

I. - La première fraction de la dotation de solidarité rurale est attribuée aux communes dont la population représente au moins 15 % de la population du canton et aux communes chefs-lieux de canton ;

(Alinéa sans modification)

L'attribution...

...des communes percevant une attribution.

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Le montant des crédits affectés à la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales est fixé chaque année par le comité des finances locales. Il ne peut être inférieur à 30 p. 100 ni supérieur à 40 p. 100 des sommes affectées aux concours particuliers.</p>	<p>Ne peuvent être éligibles les communes :</p> <p>1° situées dans une agglomération :</p> <p>a) représentant au moins 10 % de la population du département, ou comptant plus de 250 000 habitants ;</p> <p>b) comptant une commune soit de plus de 100 000 habitants, soit dont la population représente au moins 10 % de la population du département, soit chef-lieu de département ;</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>Ces crédits sont répartis entre les communes touristiques ou thermales dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte :</p>	<p>2° situées dans un canton dont la commune chef-lieu compte plus de 10 000 habitants ;</p> <p>3° bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine prévue par l'article L. 234-12 ou d'une attribution du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France institué par l'article L. 263-15.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p> <p>3° bénéficiaires ...</p>
<p>1° Du surcroît de charges supporté par ces communes par rapport aux communes appartenant au même groupe démographique ;</p>	<p>L'attribution revenant à chaque commune est déterminée en fonction :</p>	<p>...institué par l'article L. 263-13.</p> <p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>2° De la capacité d'accueil existante et de la capacité d'accueil en voie de création ;</p>	<p>a) de la population ;</p> <p>b) de l'écart entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants et le potentiel fiscal par habitant de la commune ;</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p> <p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>3° Du produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire perçu sur le territoire de ces communes ;</p>	<p>c) de l'effort fiscal pris en compte dans la limite de 1,2.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>4° De 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.</p>	<p>L'effort fiscal est calculé en application des dispositions de l'article L. 234-5. Pour les communes membres d'un groupement de communes à fiscalité propre, l'effort fiscal est calculé en ajoutant au taux de chacune de leurs propres taxes communales ceux appliqués par le groupement de communes aux bases respectives desdites taxes.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>La dotation perçue par chaque commune ou groupement ne peut ni être inférieure à 85 p. 100 de la dotation perçue l'année précédente, ni connaître un taux d'augmentation annuelle supérieur au double du taux d'évolution des ressources affectées à la dotation supplémentaire au titre de l'exercice considéré, sans toutefois que ce taux d'augmentation maximum soit inférieur à 10 p. 100.</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Les communes et groupements qui remplissent pour la première fois les conditions pour bénéficier de la dotation supplémentaire perçoivent la première année une contribution égale à la moitié de celle qui résulte de l'application des dispositions mentionnées aux quatrième à huitième alinéas ci-dessus.</p>	<p>Lorsqu'une commune cesse de remplir les conditions requises pour bénéficier de cette fraction de la dotation de solidarité rurale, cette commune perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>La dotation revenant aux communes et aux groupements qui cessent de remplir les conditions pour être inscrits sur la liste des communes et groupements bénéficiaires de la dotation supplémentaire est égale la première année à 80 p. 100 de la dotation perçue l'année précédente. Pour les années ultérieures ce pourcentage est diminué de vingt points par an.</p>	<p>Pour l'année 1994, le montant des crédits mis en répartition au titre de cette fraction est fixé à 400 millions de francs. A compter de 1995, ce montant est fixé par le comité des finances locales de telle sorte que la part de la croissance annuelle des crédits de la dotation de solidarité rurale consacrée à cette fraction soit comprise entre 5 % et 20 %.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>Dans le cas où une commune ou un groupement qui avait cessé de remplir les conditions d'attribution de la dotation supplémentaire les réunit à nouveau, cette collectivité reçoit une dotation calculée conformément aux dispositions du dixième alinéa ci-dessus sans que celle-ci puisse être inférieure à celle résultant des dispositions du onzième alinéa ci-dessus.</p>	<p>II. - La seconde fraction de la dotation de solidarité rurale est attribuée aux communes dont le potentiel fiscal par habitant, tel qu'il est défini à l'article L. 234-4, est inférieur au double du potentiel fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique, tel qu'il résulte de l'article L. 234-3.</p>	<p>II. - La seconde...</p>
<p>II. Une dotation particulière, destinée à tenir compte des charges spécifiques qu'elles supportent, est également versée aux communes de moins de 7500 habitants qui connaissent une importante fréquentation touristique journalière. Leur liste est arrêtée chaque année après avis du comité des finances locales qui fixe le montant des sommes à répartir.</p>	<p>Cette fraction est répartie : 1° pour 40 % de son montant, en fonction de la population, pondérée par l'écart entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique et l'effort fiscal plafonné à 1,2 ;</p>	<p>(Alinéa sans modification) (Alinéa sans modification)</p>
<p>La dotation perçue par chaque commune ne peut être inférieure à 80 p. 100 de la dotation perçue l'année précédente.</p>	<p>2° pour 30 % 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 ;</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>

Texte en vigueur

Lorsqu'une commune cesse de remplir les conditions requises pour bénéficier de la dotation particulière, elle perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.

Le montant de cette dotation compris dans celui de la dotation supplémentaire visée par cet article ne peut être inférieur à 22 millions de francs pour 1986. Pour les années ultérieures, ce minimum évolue comme le montant de la dotation supplémentaire des communes touristiques et thermales.

Les conditions d'attribution de cette dotation sont déterminées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte notamment du nombre des emplacements de stationnement public aménagés et entretenus et de la présence sur le territoire communal de monuments historiques ouverts au public et classés conformément à la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

Lorsqu'une commune remplit les conditions requises pour bénéficier à la fois de la dotation supplémentaire mentionnée au paragraphe I ci-dessus et de la dotation particulière prévue au présent paragraphe, seule la plus élevée des deux dotations lui est versée.

Texte du projet de loi

3° pour 30 % de son montant, proportionnellement au nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et pré-élémentaire, domiciliés dans la commune.

A titre exceptionnel, pour l'année 1994, le bénéfice de cette fraction est limité aux communes de moins de 3 500 habitants.

III. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. »

Propositions de la commission

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 12

Dans la section I du chapitre IV du titre III du livre II du code des communes, le titre « Sous-section V. - Dispositions communes aux diverses sortes d'attributions » est numéroté « Sous-section IV » et inséré après l'article L. 234-13.

Art. 12

(Sans modification)

Art. L. 234-15

Art. 13

Art. 13

(Sans modification)

Les collectivités et établissements qui mettent des fonctionnaires à la disposition des organisations syndicales, dans les conditions prévues par l'article 100 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, sont remboursés des charges salariales de toute nature correspondantes par une dotation particulière prélevée sur les ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement au titre des concours particuliers. Le montant de ce concours particulier est fixé chaque année par le comité des finances locales compte tenu des charges effectives résultant pour les collectivités locales de l'application des dispositions prévues à l'article 100 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.

1° A l'article L. 234-15 du code des communes, les mots : « au titre des concours particuliers » sont remplacés par les mots : « par la loi de finances de l'année ».

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Art. L. 234-16	2° A l'article L. 234-16 du code des communes, les mots : « pour les concours particuliers » sont remplacés par les mots : « pour la dotation globale de fonctionnement ouverte par la loi de finances de l'année ».	
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.	3° Les articles L. 234-15 et L. 234-16 deviennent respectivement les articles L. 234-14 et L. 234-15.	
Code des communes - Art. L. 234-16 (Cf Art. 14)	Art. 14 L'article L. 234-16 est ainsi rédigé :	Art. 14 <i>(Sans modification)</i>
	Art. L. 234-16. – La dotation forfaitaire et la dotation perçue par les groupements à fiscalité propre font l'objet de versements mensuels.	
	La dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale font l'objet d'un versement annuel, avant la fin de l'exercice en cours.	
Art. L. 234-19	Art. 15 Les articles L. 234-19, L. 234-19-1, L. 234-19 2 et L. 234-19-3 sont abrogés.	Art. 15 <i>(Sans modification)</i>
La dotation de base, la dotation de péréquation et la dotation de compensation font l'objet de versements mensuels.		
Les concours particuliers font l'objet d'un versement annuel, avant la fin de l'exercice en cours, avec la possibilité d'acomptes.		
La dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales et à leurs groupements pourra, sur demande expresse du maire ou du président de groupement, faire l'objet de versements d'acomptes semestriels sous réserve que la commune ou le groupement continue à remplir les conditions requises pour bénéficier de cette dotation supplémentaire.		

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. L. 234-19-1

I. - Les communes et groupements de communes reçoivent au titre de la dotation de base, de la dotation de péréquation et, pour les communes, de la dotation de compensation, une attribution qui progresse d'une année sur l'autre de 55 p. 100 au moins du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.

II. - Toutefois, le taux de progression fixé au I est ramené à 20 p. 100 du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale pour les communes d'au moins 10 000 habitants remplissant les conditions suivantes :

1° L'attribution au titre de la garantie d'évolution minimale, telle que définie au I, représente entre 10 p. 100 et 20 p. 100 du total des attributions perçues au titre de la dotation de base, de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et de la garantie d'évolution minimale ;

2° Le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-6, divisé par l'effort fiscal, tel que défini à l'article L. 234-5 et pris en compte dans la limite de 1,20, est supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant ; pour l'application de cette disposition, l'effort fiscal des communes membres d'un groupement de communes à fiscalité propre est calculé en ajoutant aux taux de chacune de leurs propres taxes communales ceux appliqués par le groupement aux bases respectives desdites taxes ;

3° Le rapport entre le nombre de logements sociaux tels que définis au 3° de l'article L. 234-10 et la population de la commune telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires est inférieur à 11 p. 100.

Texte en vigueur

III. - Le taux de progression fixé au I est ramené à 10 p. 100 du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale pour les communes d'au moins 10 000 habitants remplissant les conditions suivantes :

1° L'attribution au titre de la garantie d'évolution minimale, telle que définie au I, représente plus de 20 p. 100 du total des attributions perçues au titre de la dotation de base, de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et de la garantie d'évolution minimale ;

2° Le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-6, divisé par l'effort fiscal, tel que défini à l'article 234-5 et pris en compte dans la limite de 1,20, est supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant ; pour l'application de cette disposition, l'effort fiscal des communes membres d'un groupement de communes à fiscalité propre est calculé en ajoutant aux taux de chacune de leurs propres taxes communales ceux appliqués par le groupement aux bases respectives desdites taxes ;

3° Le rapport entre le nombre de logements sociaux tels que définis au 3° de l'article L. 234-10 et la population de la commune telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires est inférieur à 11 p. 100.

Exceptionnellement, pour 1991, le taux mentionné au premier alinéa du présent paragraphe est déterminé de manière que le total des sommes dégagées par son application et de celles dégagées par l'application du II ci-dessus s'élève à 400 millions de francs.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Texte en vigueur

IV. - Les dispositions visées aux II et III ci-dessus ne s'appliquent pas aux communes chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants.

V. - Les sommes correspondantes sont prélevées sur la dotation globale de fonctionnement des communes après déduction des concours particuliers régis par les articles L. 234-13 et L. 234-14.

Art. L. 234-19-2

Pour les communes qui remplissent les conditions pour bénéficier du concours particulier prévu à l'article L. 234-14, au titre de l'exercice considéré, la garantie d'évolution prévue à l'article L. 234-19-1 prend également en compte l'attribution reçue au titre de ce concours particulier.

Art. L. 234-19-3

La population à prendre en compte pour l'application des articles des sous-sections I à V de la présente section est celle qui résulte des recensements généraux ou complémentaires, majorées chaque année des accroissements de population dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Cette population est la population totale, majorée d'un habitant par résidence secondaire.

Lorsque le recensement général de la population de 1990 fait apparaître une diminution de la population d'une commune, une part de la diminution constatée est ajoutée, pendant trois ans, à la population légale de cette commune. Pour 1991, cette part est fixée à 75 p. 100 de la diminution ; pour 1992 et 1993, elle est respectivement égale à 50 p. 100 et 25 p. 100.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Art. L. 234 21	<p data-bbox="662 277 747 304">Art. 16</p> <p data-bbox="491 343 918 526">Dans la section I du chapitre IV du titre III du livre II du code des communes, le titre « Sous-section VI. – Comité des finances locales » est numéroté « Sous-section V ».</p>	<p data-bbox="1107 277 1192 304">Art. 16</p> <p data-bbox="1030 343 1268 370"><i>(Sans modification)</i></p>
<p data-bbox="39 675 477 795">Le comité des finances locales contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement.</p>	<p data-bbox="662 551 747 578">Art. 17</p> <p data-bbox="491 617 918 706">Le deuxième alinéa de l'article L. 234-21 du code des communes est ainsi rédigé :</p>	<p data-bbox="1107 551 1192 578">Art. 17</p> <p data-bbox="1030 617 1268 644"><i>(Sans modification)</i></p>
<p data-bbox="39 824 477 1069">Il fixe la part des ressources à affecter aux concours particuliers, ainsi que la part de ces ressources à affecter aux dotations et versements mentionnés aux articles L. 234-13, L. 234-14, L. 234-15 et L. 234-16 et en contrôle la répartition.</p>	<p data-bbox="491 824 918 1006">Il fixe la part des ressources affectées aux dotations mentionnées aux articles L. 234-9, ainsi que celles prévues aux articles L. 234-14 et L. 234-15 et en contrôle la répartition.</p>	
<p data-bbox="39 1094 477 1369">Le gouvernement peut le consulter sur tout projet de loi, tout projet d'amendement du gouvernement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire.</p>		
<p data-bbox="39 1394 477 1607">Chaque année, avant le 31 juillet, les comptes du dernier exercice connu des collectivités locales lui sont présentés ainsi qu'aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.</p>	<p data-bbox="662 1632 747 1659">Art. 18</p> <p data-bbox="491 1699 918 1856">Dans la section I du chapitre IV du titre III du livre II du code des communes, le titre « Sous-section VII. – Dispositions transitoires » est supprimé.</p>	<p data-bbox="1107 1632 1192 1659">Art. 18</p> <p data-bbox="1030 1699 1268 1725"><i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Art. L. 262-1	<p style="text-align: center;"><i>Chapitre II</i> <i>Dispositions particulières relatives aux communes des départements d'outre-mer, des territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>Chapitre II</i> <i>Dispositions particulières relatives aux communes des départements d'outre-mer, des territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon</i></p>
<p>Sont applicables aux communes des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion :</p>	<p style="text-align: center;">Art. 19</p> <p>L'article L. 262-1 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p style="text-align: center;">Art. 19</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification)</i></p>
<p>1° Les dispositions des articles contenus dans les titres Ier à V du présent livre, à l'exception de celles des articles L. 233-52 à L. 233-57, L. 233-70, L. 233-74, L. 233-75, L. 235-10 à L. 235-12, L. 236-7, L. 236-8 et L. 253-1 à L. 253-8.</p>	<p>Art. L. 262-1. - Sont applicables aux communes des départements d'outre-mer les dispositions des articles contenus dans les titres premier à V du présent livre, à l'exception de celles des articles L. 233-52 à L. 233-57, L. 233-70, L. 233-74, L. 233-75, L. 235-10 à L. 235-12, L. 236-7 et L. 253-1 à L. 253-8, sous réserve des dispositions de la présente section.</p>	
<p>2° Les dispositions des articles suivants du présent chapitre.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 20</p> <p>L'article L. 262-5 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p style="text-align: center;">Art. 20</p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
Art. L. 262-5	<p>Art. L. 262-5. - Les communes des départements d'outre-mer bénéficient des dispositions des articles L. 234-7 et L. 234-8.</p>	<p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Les communes des départements d'outre-mer bénéficient de la dotation de base instituée par l'article L. 234-2. Elles reçoivent une quote-part de la dotation de péréquation régie par l'article L. 234-4, de la dotation de compensation régie par l'article L. 234-10 et des concours particuliers régis par les articles L. 234-13, L. 234-14, L. 234-14-1 et L. 234-15. Elles bénéficient, en outre, des dispositions du I de l'article L. 234-19-1.</p>	<p>Ces communes reçoivent dans les conditions fixées à l'article L. 234-9 une quote-part de la dotation d'aménagement instituée par cet article.</p>	<p>Ces communes reçoivent, dans les conditions fixées à l'article L. 234-9, une quote-part ...</p>
<p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles particulières de répartition entre les communes de chacune de ces quote-parts.</p>	<p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles particulières de répartition de cette quote-part entre les communes de ces départements.</p>	<p>...article ainsi qu'une quote-part du concours particulier institué par l'article L. 234-14.</p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>

Texte en vigueur

—

Art. L. 262-10

Sont applicables aux communes du département de Saint-Pierre-et-Miquelon :

1° Les dispositions contenues dans les titres Ier à V du présent livre, à l'exception de celles des 11° et 24° de l'article L. 221-2 ; des 2° et 3° de l'article L. 231-8, du 2° de l'article L. 231-9 ; des articles L. 233-70, L. 233-75, L. 234-6, L. 234-7, L. 234-12, des articles L. 235-4, L. 235-7, L. 235-10 à L. 235-12 ; L. 236-4 ; L. 236-15, L. 236-16, L. 253-1 à L. 253-8 ; L. 255-1 à L. 257-4.

2° Les dispositions des articles L. 262-5 et L. 262-6 de la section I du présent chapitre.

Art. L. 262-7

La subvention annuelle, prévue à l'article L. 235-1, est uniformément de :

- 2 F par habitant dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique ;

- 4 F par habitant dans le département de la Réunion.

Art. L. 262-8

La majoration de subvention, prévue à l'article L. 235-2, est uniformément fixée à :

- 2 F par élève et par an dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique ;

- 4 F par élève et par an dans le département de la Réunion.

Texte du projet de loi

—

Art. 21

Le 1° de l'article L. 262-10 du code des communes est modifié ainsi qu'il suit :

I. - Les mots : « L. 234-6 » et « L. 234-7 » sont remplacés par les mots : « L. 234-4 » et « L. 234-6 ».

II. - Les mots « L. 234-12 » sont supprimés.

Art. 22

Les articles L. 262-7 à L. 262-9 et L. 262-11 à L. 262-13 du code des communes sont abrogés.

Propositions de la commission

—

Art. 21

(Sans modification)

Art. 22

(Sans modification)

Texte en vigueur

Art. L. 262-9

Un arrêté interministériel détermine les modalités d'application des articles L. 262-7 et L. 262-8 en ce qui concerne le chiffre de la population à prendre en considération et le mode de versement des subventions de l'Etat.

Art. L. 262-11

La subvention annuelle prévue à l'article L. 235-1 est uniformément de 2 F par habitant.

Art. L. 262-12

La majoration de subvention prévue à l'article L. 235-2 est uniformément fixée à 2 F par élève et par an.

Art. L. 262-13

Les modalités d'application des articles L. 262-11 et L. 262-12 sont déterminées conformément à l'article L. 262-9 de la précédente section.

(Loi 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée - Art. 28)

Les communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient de la dotation de base instituée par l'article L. 234-2 du code des communes. Elles reçoivent une quote-part de la dotation de péréquation régie par l'article L. 234-4 du code des communes, de la dotation de compensation régie par l'article L. 234-10 du code des communes et des concours particuliers régis par les articles L. 234-13, L. 234-14 et L. 234-14-1 du code des communes.

Texte du projet de loi

Art. 23

L'article 28 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée relative à la dotation globale de fonctionnement est abrogé.

Propositions de la commission

Art. 23

(Sans modification)

Texte en vigueur

Elles bénéficient, en outre, des dispositions du I de l'article L. 234-19-1 du code des communes.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles particulières de répartition entre les communes de chacune de ces quotes-parts.

(Loi 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée - Art. 29)

Les communes et groupements des communes de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Mayotte et les circonscriptions de Wallis-et-Futuna bénéficient de la dotation de base instituée par l'article L. 234-2 du code des communes. Ils bénéficient également d'une quote-part de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et des concours particuliers des communes régis par les articles L. 234-4, L. 234-10, L. 234-13 et L. 234-14 du code des communes. Les communes de la collectivité territoriale de Mayotte reçoivent en outre une quote-part du concours particulier régi par l'article L. 234-14-1 du code des communes.

Ces quotes-parts sont calculées par application, au montant global des dotations de péréquation et de compensation et des concours particuliers, du rapport existant, d'après le dernier recensement général, entre la population de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna et de la collectivité territoriale de Mayotte, et l'ensemble de la population nationale.

Texte du projet de loi

Art. 24

L'article 29 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée relative à la dotation globale de fonctionnement est remplacé par les dispositions suivantes :

Art. 29. - Les communes de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Mayotte et les circonscriptions administratives des îles Wallis-et-Futuna bénéficient des dispositions des articles L. 234-7 et L. 234-8. Elles reçoivent dans les conditions fixées à l'article L. 234-9 une quote-part de la dotation d'aménagement instituée par cet article.

Cette quote-part est calculée par application au montant de la dotation d'aménagement du rapport existant, d'après le dernier recensement général, entre la population de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, des îles Wallis-et-Futuna et de la collectivité territoriale de Mayotte, majorée de 10 % et l'ensemble de la population nationale.

Propositions de la commission

Art. 24

(Sans modification)

Texte en vigueur

—

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de répartition de chacune de ces quotes-parts, qui tiennent compte de l'importance de la population, de la capacité financière, ainsi que des charges spécifiques, dues notamment à la dispersion du territoire communal et à l'isolement.

Le quantum de la population de ces collectivités territoriales, tel qu'il résulte du dernier recensement général, est majoré de 10 p. 100.

Les dotations des communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte et des circonscriptions de Wallis-et-Futuna, reçues en application des dispositions du présent article, progressent chaque année dans les conditions prévues au paragraphe I de l'article L. 234-19-1.

Texte du projet de loi

—

Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles particulières de répartition entre les communes et les circonscriptions administratives de cette quote-part. »

Propositions de la commission

—

Texte en vigueur

(Loi 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée - Art. 31)

Les départements reçoivent une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation, des concours particuliers et, éventuellement, une garantie d'évolution. L'ensemble de ces sommes évolue comme la dotation globale de fonctionnement mise en répartition.

La dotation forfaitaire des départements est proportionnelle à celle de l'année précédente, éventuellement majorée des sommes reçues en 1985 au titre du minimum garanti par habitant des départements.

Elle est égale à 45 p. 100 de la dotation globale de fonctionnement des départements.

La dotation de péréquation versée aux départements comprend deux parts :

- la première part, qui représente 40 p. 100 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 concerné.

Texte du projet de loi

**TITRE II
DE LA DOTATION GLOBALE
DE FONCTIONNEMENT DES
DÉPARTEMENTS**

Art. 25

Le premier alinéa de l'article 31 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée relative à la dotation globale de fonctionnement est complété par les dispositions suivantes :

Toutefois, en 1994, le montant de la dotation globale de fonctionnement des départements progresse de 75 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement. Le montant de la dotation de fonctionnement minimale prévue à l'article 34 est majoré d'une somme correspondant au plus à 25 % de la croissance de ces ressources.

Propositions de la commission

**TITRE II
DE LA DOTATION GLOBALE
DE FONCTIONNEMENT DES
DÉPARTEMENTS**

Art. 25

(Alinéa sans modification)

Toutefois,...

...au plus au produit de la dotation globale de fonctionnement des départements en 1993 par un coefficient égal à 25 % du taux d'évolution de ces ressources.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Les départements dont le potentiel fiscal est égal ou supérieur au triple du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ne reçoivent pas d'attribution à ce titre ;</p>	<p>Art. 26</p> <p>L'article 34 bis de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée relative à la dotation globale de fonctionnement est ainsi modifié :</p>	<p>Art. 26</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>- la seconde part, qui représente 60 p. 100 de la dotation, est calculée proportionnellement aux impôts sur les ménages énumérés à l'article 32 ci-dessous et levés l'année précédente par chaque département.</p>	<p>1° Le I est ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>(Loi 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée - Art. 34 bis)</p>	<p>I. - Il est institué un mécanisme de solidarité financière entre des départements contributifs et des départements bénéficiaires au sein de la dotation globale de fonctionnement des départements, afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>I. - A compter de 1992, il est institué un mécanisme de solidarité financière entre des départements contributifs et, d'une part, des départements bénéficiaires au sein de la dotation globale de fonctionnement des départements afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural et, d'autre part, des communes urbaines confrontées à des difficultés particulières de développement social.</p>		

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

En outre, afin d'aider des communes de plus de 10 000 habitants confrontées à des difficultés urbaines particulières, une part de la contribution fixée au III est affectée au financement de la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 234-12 du code des communes. Fixée à 160 millions de francs pour 1994, cette part est réduite de 40 millions de francs par an à compter de 1995 et supprimée en 1998. Les ressources ainsi dégagées sont réparties, dans des proportions fixées par le comité des finances locales, entre la dotation globale de fonctionnement des départements, à l'exception des départements visés au III ci-dessous, la répartition étant, dans ce cas, effectuée au prorata de la dotation de péréquation prévue à l'article 31, et la dotation de fonctionnement minimale des départements.

En outre, afin d'aider des communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées, une part de la ...

II. - Bénéficient de cette ressource les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale des départements au prorata des attributions de ce concours particulier.

III. - Contribuent au mécanisme de solidarité financière:

1° Les départements dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre le potentiel fiscal moyen national par habitant des départements et le double de cette valeur et dont le rapport entre le nombre de logements sociaux, tels que définis à l'article L. 234-10 du Code des communes, et la population du département est inférieur à 10 %. Un prélèvement égal à 15 % est appliqué à la dotation globale de fonctionnement de l'exercice considéré pour ces départements ;

...des départements.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>2° Les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au double du potentiel fiscal moyen national par habitant des départements. Un prélèvement égal à 24 % est appliqué à la dotation globale de fonctionnement de l'exercice considéré pour ces départements.</p>		
<p>Le prélèvement ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement du département constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.</p>		
<p>A titre exceptionnel, pour 1992, les taux de 15 % et de 24 % sont ramenés respectivement à 10 % et 16 %.</p>	<p>2° Le dernier alinéa du III est supprimé.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
	<p>TITRE III DE LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL</p>	<p>TITRE III DE LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL</p>
	<p>Art. 27</p>	<p>Art. 27</p>
<p>Art. 1648 B (Code général des impôts)</p>	<p>Le I de l'article 1648 B du code général des impôts est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>I. - Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle comprend :</p>	<p>I. - Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle comprend deux fractions.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>1° Une première fraction, dénommée « dotation de développement rural », dont le montant est arrêté par le comité des finances locales et qui est au minimum égal aux ressources dégagées par l'application du 4° du II de l'article 1648 A bis.</p>	<p>1° La première fraction est dénommée « dotation de développement rural ». Son montant est arrêté par le comité des finances locales et est au minimum égal aux ressources dégagées par l'application du 4° du II de l'article 1648 A bis.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Bénéficient de cette dotation:	Bénéficient de cette dotation:	<i>(Alinéa sans modification)</i>
a) Les communautés de communes définies à l'article L. 167-1 du code des communes dont la population regroupée n'excède pas 35 000 habitants et dont la population de la commune la plus peuplée n'excède pas 25 000 habitants.	a) <i>les communautés de communes définies à l'article L. 167-1 du code des communes et les groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, dont la population regroupée n'excède pas 35 000 habitants et dont la commune la plus peuplée ne compte pas 25 000 habitants ;</i>	a) les groupements de communes ...
Bénéficient également de cette dotation les groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, dont la population regroupée n'excède pas 35 000 habitants et dont la population de la commune la plus peuplée n'excède pas 25 000 habitants.		...25 000 habitants ;
Les crédits affectés à ces catégories de groupements sont répartis entre les départements dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, qui tiennent compte, notamment, du nombre de communes concernées, de la population, du potentiel fiscal et, le cas échéant, du coefficient d'intégration fiscale tels que définis à l'article L. 234-17 du code des communes.		
Dans les zones de montagne, lorsque ces groupements comprennent des communes de moins de 15 000 habitants qui remplissent les deux conditions suivantes :		
La commune est chef-lieu de canton ou constitue une commune plus peuplée que le chef-lieu de canton ;		

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-6 du code des communes, est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de moins de 15 000 habitants et l'effort fiscal prévu à l'article L. 234-7 dudit code est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes de moins de 15 000 habitants.

Le nombre de communes regroupées au sein des collectivités concernées peut être doublé.

Les attributions sont arrêtées par le représentant de l'État dans le département, sous forme de subvention, en vue de la réalisation de projets de développement économique élaborés par les communautés et groupements de communes, après avis d'une commission d'élus, qui évalue les attributions en fonction de critères objectifs comprenant notamment l'augmentation attendue des bases de fiscalité directe locale et les créations d'emplois sur le territoire de la collectivité ou du groupement considérés.

Cette commission comprend, outre les membres de la commission prévue à l'article 103 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, des représentants des maires des communes concernées dont la population est comprise entre 2 000 et 20 000 habitants, et des représentants des groupements de communes concernées dont la population est comprise entre 2 000 et 20 000 habitants, désignés dans les mêmes conditions que les autres membres de la commission;

Texte en vigueur

b) Les communes de moins de 10 000 habitants qui remplissent les deux conditions suivantes :

La commune est chef-lieu de canton ou constitue une commune plus peuplée que le chef-lieu de canton ;

Le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-6 du code des communes, est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de moins de 10 000 habitants.

Dans les départements d'outre-mer, bénéficient de cette dotation les communes de moins de 20 000 habitants chefs-lieux de canton ou qui constituent une commune plus peuplée que le chef-lieu de canton.

Les communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient de cette dotation.

Toutefois, la commune ne peut prétendre à l'attribution de la dotation de développement rural lorsqu'elle est située dans une agglomération comprenant une ou plusieurs communes qui bénéficient de la dotation prévue à l'article L. 234-14 du code des communes ou lorsqu'elle est éligible à la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 234-14-1 dudit code ou bénéficie des attributions du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France en application des dispositions de l'article L. 263-15 du même code. Les dispositions du présent alinéa ne sont pas applicables aux communes des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon dont la population est inférieure à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat.

Texte du projet de loi

b) les communes de moins de 10 000 habitants, à l'exception de celles bénéficiant, soit de la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 234-12 du code des communes, soit des attributions du fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France en application des dispositions de l'article L. 263-15 du même code, soit des attributions de la première fraction de la dotation de solidarité rurale prévue au I de l'article L. 234-13 dudit code ;

c) les communes de moins de 20 000 habitants des départements d'outre-mer et celles de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les crédits de la dotation de développement rural sont répartis entre les départements en tenant compte du nombre de communes et de groupements concernés, de la population, du potentiel fiscal et, le cas échéant, pour les groupements, du coefficient d'intégration fiscale. La répartition peut également tenir compte du nombre de communes et de groupements situés en zone de montagne. Cette répartition est effectuée dans des conditions telles que les crédits consacrés aux communes n'excèdent pas 40 % des sommes déléguées aux représentants de l'Etat dans les départements.

Propositions de la commission

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur

Les crédits affectés à ces communes sont arrêtés par le comité des finances locales. Pour la première année d'application du présent paragraphe ils ne peuvent être inférieurs à 150 millions de francs. Le montant de ces crédits ne peut dépasser, en 1993, 40 p. 100 des ressources prévues au 4° du II de l'article 1648 A bis, et, en 1994, 30 p. 100 de celles-ci. A l'issue de cette période, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport retraçant notamment l'évolution du nombre de collectivités éligibles à la dotation prévue au présent article. Au vu de ce rapport, il sera proposé une nouvelle répartition des crédits de la dotation précitée pour les années suivantes.

Texte du projet de loi

Les attributions sont arrêtées par le représentant de l'Etat dans le département, sous forme de subventions, après avis de la commission d'élus prévue ci-dessous. Ces subventions sont attribuées en vue de la réalisation de projets de développement économique et social ou d'actions en faveur des espaces naturels.

La commission évalue les attributions en fonction de critères comprenant notamment l'augmentation attendue des bases de fiscalité directe locale ou les créations d'emplois sur le territoire des communes ou des groupements considérés.

Propositions de la commission

(Alinéa sans modification)

Ces subventions peuvent également être attribuées, dans la limite de 20 % des sommes déléguées aux représentants de l'Etat dans le département, aux communes qui, sans être éligibles à la première fraction de la dotation de solidarité rurale instituée par le I de l'article L. 234-13 du code des communes, jouent un rôle structurant en matière d'équipements collectifs et de services de proximité pour les populations du monde rural. L'attribution par habitant versée à chacune de ces communes ne peut être supérieure à l'attribution moyenne par habitant revenant la même année, dans le même département, aux communes bénéficiaires de la première fraction de la dotation de solidarité rurale. Les communes visées par les dispositions des deuxième à septième alinéas du I de l'article L. 234-13 dudit code ne peuvent toutefois bénéficier d'une attribution au titre de cette part.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>L'attribution revenant à chaque commune concernée est déterminée en fonction de la population, de l'écart entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants et le potentiel fiscal par habitant de la commune et de l'effort fiscal pris en compte dans la limite de 1,20.</p>	<p>Cette commission comprend, outre les membres de la commission prévue à l'article 103 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée, des représentants des maires des communes concernées dont la population est comprise entre 2 000 et 25 000 habitants, et des représentants des présidents des groupements de communes concernés dont la population est comprise entre 2 000 et 35 000 habitants, désignés dans les mêmes conditions que les autres membres de la commission. Dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, la commission prévue à l'article 103 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée est compétente à ce titre.</p>	<p>La commissionà l'article 103-4 de la loi ...</p>
<p>L'effort fiscal est calculé en application de l'article L. 234-7 du code des communes. Pour les communes membres d'un groupement de communes à fiscalité propre, l'effort fiscal est calculé en ajoutant aux taux de chacune de leurs propres taxes communales ceux appliqués par le groupement de communes aux bases respectives desdites taxes.</p>	<p>La population à prendre en compte pour l'application du présent article est celle définie à l'article L. 234-2 du code des communes.</p>	<p>...à l'article 103-4 de la loi... ...à ce titre.</p>
<p>La population à prendre en compte pour l'application du présent article est calculée dans les conditions prévues à l'article L. 234-19-3 du code des communes.</p>	<p>La population à prendre en compte pour l'application du présent article est celle définie à l'article L. 234-2 du code des communes.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent paragraphe.</p>	<p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent paragraphe.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>2° Une seconde fraction, dont le montant est fixé par le comité des finances locales par différence entre les ressources prévues à l'article 1648 A bis et les dispositions du 1° ci-dessus. Les sommes ainsi dégagées ne peuvent être inférieures à 90 p. 100 du montant des ressources définies aux 1°, 2° et 3° du II de l'article 1648 A bis et sont réparties suivant les dispositions du II ci-dessous.</p>	<p>2° La seconde fraction est répartie par application des dispositions du II. Son montant est fixé par le comité des finances locales par différence entre les ressources prévues à l'article 1648 A bis et les sommes nécessaires à l'application des dispositions du 1° ci-dessus. Les sommes ainsi dégagées ne peuvent être inférieures à 90 % du montant des ressources définies aux 1°, 2° et 3° du II de l'article 1648 A bis.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

—

—

—

Art. 28

Art. 28

Code général des impôts
Art. 1648 B (*Cf Art. 27*)

A titre exceptionnel pour l'année 1994, bénéficient d'une attribution les communes ayant reçu en 1993 une attribution au titre du b) du 1° du I de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la présente loi et qui ne bénéficient pas d'une attribution au titre de la première fraction de la dotation de solidarité rurale instituée à l'article L. 234-13 du code des communes. Le montant de l'attribution au titre de l'année 1994 est égal à la moitié de celle arrêtée en 1993.

A titre exceptionnel ...
...bénéficient d'une attribution *prélevée sur la dotation de développement rurale instituée par le 1° du I de ...*

... impôts les communes ayant reçu en 1993 une attribution au titre du b) du 1° du I *de cet article* dans sa rédaction antérieure à la présente loi ...

Code des communes-Art. L. 234-13
(*Cf Art. 11*)

...en 1993.

**TITRE IV
DISPOSITIONS DIVERSES**

**TITRE IV
DISPOSITIONS DIVERSES**

Art. 29

Art. 29

Code des communes
Art. L. 263-14

Le code des communes est ainsi modifié :

(*Alinéa sans modification*)

Le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France est alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes de la région d'Ile-de-France.

.....
La population à prendre en compte pour l'application du présent article est arrêtée dans les conditions prévues à l'article L. 234-19-3.

(*Alinéa sans modification*)

1° Au septième alinéa de l'article L. 263-14, les mots : « L. 234-19-3 » sont remplacés par les mots : « L. 234-2 ».

Art. L. 263-15

I. - Bénéficient d'une attribution du fonds destinée à tenir compte de l'insuffisance de leurs ressources fiscales et des charges particulièrement élevées qu'elles supportent les communes soit de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux tels que définis au 3° de l'article L. 234-10 est supérieur à 1 100, soit celles de 10 000 habitants et plus et qui remplissent les deux conditions suivantes :

2° Au premier alinéa de l'article L. 263-15, les mots : « L. 234-10 », « L. 234-19-3 » et « L. 234-6 » sont remplacés respectivement par les mots : « L. 234-12 », « L. 234-2 » et « L. 234-4 ».

2° Au premier...
...les mots : « au 3° de l'article L. 234-10 » sont remplacés par les mots : "au 2° du III de l'article L. 234-12" et les mots : "L. 234-19-3" et "L. 234-6" sont remplacés respectivement par les mots : "L. 234-2" et L. 234-4".

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

1° Le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune telle que définie à l'article L. 234-19-3 est supérieur à 11 p. 100 ;

2° Le potentiel fiscal par habitant de la commune tel que défini à l'article L. 234-6 est inférieur à 80 p. 100 du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France.

.....
(Loi 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée - Art. 42)

Pour la répartition annuelle de la dotation globale de fonctionnement, il est d'abord procédé au prélèvement des sommes affectées au concours particulier institué par l'article L. 234-15 du Code des communes et à la dotation prévue par l'article L. 234-16 du Code des communes.

Le solde est réparti entre la dotation globale de fonctionnement des communes et celle des départements proportionnellement aux sommes affectées à ces deux dotations l'année précédente.

Art. 30

A l'article 42 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée relative à la dotation globale de fonctionnement, les mots : « L. 234-15 » et « L. 234-16 » sont remplacés par les mots : « L. 234-14 » et « L. 234-15 ».

Art. 30

(Sans modification)

Art. 31

Le Gouvernement déposera devant le Parlement avant le 30 septembre 1995 un rapport présentant le bilan de l'application des dispositions de la présente loi.

Art. 31

(Sans modification)

Art. 32

Des décrets en Conseil d'Etat préciseront, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi.

Art. 32

(Sans modification)