

N° 232

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 janvier 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi d'orientation, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, relatif à l'administration territoriale de la République,

Par M. Jean FAURE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Trégouet, *secrétaires* ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Banraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moïnard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Poujny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : Première lecture : 1581, 1388 et T.A. 458.

Deuxième lecture : 2204, 2380 et T.A. 545.

Sénat : Première lecture : 269, 358, 364 et T.A. 156 (1990-1991).

Deuxième lecture : 117, 230 et 231 (1991-1992).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSE GENERAL	7
I. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION SUR L'AVENIR DE L'ESPACE RURAL FRANCAIS	11
A. LE RÉÉQUILIBRAGE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT	11
1. La dotation de base	12
2. La dotation de péréquation	14
3. La dotation de compensation	15
4. La garantie de progression minimale	16
B. LA PÉRÉQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE	18
II. LES SIMULATIONS EFFECTUÉES PAR LE GOUVERNEMENT	21
III. LES MESURES INSÉRÉES DANS LE PROJET DE LOI À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	25
1. La redistribution interne de la dotation globale d'équipement des communes	25
2. L'institution d'une majoration de la dotation de compensation au sein de la dotation globale de fonctionnement	26
3. Le développement et la solidarité en milieu rural	26
IV. L'EXAMEN DU NOUVEAU DISPOSITIF PAR VOTRE COMMISSION	27
A. L'AUDITION DE M. SUEUR PAR LA COMMISSION	27
B. L'EXAMEN EN COMMISSION DU PROJET DE LOI	33

	<u>Pages</u>
EXAMEN DES ARTICLES	35
<i>Article 63 quater (nouveau) :</i> Répartition de la dotation globale d'équipement des communes entre les deux parts	35
<i>Article additionnel après l'article 64 bis :</i> Révision du mode de calcul de la dotation de base de la dotation globale de fonctionnement	37
<i>Article 64 ter (nouveau) :</i> Majoration de la dotation de compensation au profit de certaines communes de moins de 2 000 habitants	40
CHAPITRE 7	
<i>Article 64 quater (nouveau) :</i> Du développement et de la solidarité en milieu rural	43
<i>Article 64 quinquies (nouveau) :</i> Ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	45
<i>Article 64 sexie (nouveau) :</i> Création de la dotation de développement rural	46
1. Les bénéficiaires	46
2. Les conditions de répartition de la dotation	47
3. Les autres composantes du fonds	48
<i>Articles 64 septies et 64 octies (nouveaux) :</i> Mesures de coordination	52

Mesdames, Messieurs,

La décision du Gouvernement d'introduire dans le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, des dispositions financières intéressant les communes rurales, lors de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale, conduit votre commission des Affaires économiques et du Plan à se saisir pour avis de ce texte.

En effet, bien que ces mesures, qui donnent un support législatif aux engagements pris par le Gouvernement lors du comité interministériel d'aménagement du territoire du 28 novembre dernier, présentent un caractère très ponctuel, ne doit-on pas y voir un premier écho des préoccupations exprimées par la mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural qui a rendu ses conclusions au printemps dernier.

Votre commission des Affaires économiques, tant lors de l'examen du budget de l'aménagement du territoire, que lors de la discussion du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et instituant une dotation de solidarité urbaine, qui devait conduire à la loi du 13 mai 1991, s'est elle-même vivement inquiétée des carences de la politique gouvernementale à l'égard des zones rurales fragiles menacées de désertification.

La dotation de développement rural mérite à cet égard un examen vigilant. Les masses financières dont elle est susceptible d'assurer la redistribution -300 millions de francs la première année- au profit des communes rurales sont infimes au regard des besoins et

de la faiblesse de l'effort consenti par l'Etat au titre du budget de l'aménagement du territoire. Les mesures complémentaires introduites dans le projet de loi : redistribution interne de la dotation globale d'équipement des communes et de la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement font également appel à la solidarité des collectivités locales entre elles, sans que l'Etat n'apporte lui-même le moindre concours financier au monde rural.

Alors que l'espace rural français connaît une évolution inquiétante -40 % du territoire est menacé de désertification-, notre pays est celui qui consent les efforts les moins significatifs par rapport à ses voisins européens, rapporté au nombre d'habitants. L'Allemagne consacre des crédits de 3 à 4 fois supérieurs aux nôtres, en matière d'aménagement du territoire, le Royaume-Uni, 10 fois plus, sans parler de l'Italie qui présente des chiffres encore plus spectaculaires. On n'aurait garde d'oublier la Suisse et l'Autriche dont les aides au milieu rural sont substantielles et permettent d'obtenir des résultats très encourageants.

La dotation de développement rural répond à une idée de solidarité à laquelle on ne peut que souscrire. Mais il importe que le Gouvernement ne s'en tienne pas là et ne fonde pas sa politique sur la notion de charité, mais sur un principe de justice.

La justice voudrait que les habitants des communes rurales obtiennent des subventions égales par tête à celles dont bénéficient actuellement les habitants des villes. Or, on sait qu'actuellement la dotation globale de fonctionnement -le plus important des concours de l'Etat aux collectivités locales- est répartie de manière très inégalitaire entre les communes, selon leur importance démographique. Il en résulte que les crédits ramenés à la tête d'habitant sont plus de deux fois moins importants dans les communes rurales que dans les grandes métropoles.

Il est clair qu'avec un crédit de 300 millions de francs la première année, la dotation de développement rural ne pourra pas remettre fondamentalement en cause cette inacceptable injustice.

Votre commission des Affaires économiques et du Plan, comme elle l'a déjà fait lors de la discussion du projet de loi précité sur la dotation de solidarité urbaine et comme l'avait fait avant elle la Mission, vous proposera à nouveau, sans se décourager car il s'agit de pure équité, d'établir à terme une parité de traitement entre communes urbaines et communes rurales dans la répartition de la dotation globale de fonctionnement.

Elle souscrit bien évidemment aux grands principes de la décentralisation, mais celle-ci ne peut avoir de portée significative

que si elle ne fige pas, ou pire, n'aggrave les écarts de richesse d'une collectivité à l'autre. La décentralisation a des effets pervers : avec elle, les riches sont confortés dans leur richesse et les pauvres enfermés dans leur pauvreté. De ces effets pervers, on se doit de affranchir la décentralisation, si l'on veut qu'elle apporte vraiment aux structures administratives locales un nouvel élan.

La péréquation est à l'évidence une des voies à suivre pour éviter que ne s'aggravent les difficultés et le manque de dynamisme des collectivités pauvres. Mais si on invoque beaucoup l'impératif de redistribution, force est de constater que les mécanismes qui sont sensés la mettre en oeuvre sont encore très imparfaits, en dépit et peut-être à cause même de leur multiplicité et de leur complexité.

Ce qui est certain, c'est que la péréquation ne joue qu'à la marge et au profit de certaines collectivités cibles, soigneusement choisies. La péréquation véritable devrait bénéficier à toutes les collectivités qui en ont besoin, à commencer par les collectivités rurales qui sont les plus démunies.

Tel est l'esprit des modifications que votre commission des Affaires économiques et du Plan sera amenée à présenter aux dispositions du présent projet de loi figurant aux articles relatifs au développement et à la solidarité en milieu rural, dont elle a décidé de se saisir pour avis.

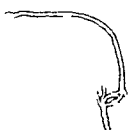
EXPOSÉ GÉNÉRAL

On rappellera ci-après les propositions présentées par la Mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural français en vue de doter les communes rurales des ressources financières leur permettant de maintenir en état de fonctionnement leurs services et au-delà de se donner les moyens de leur survie et de leur revitalisation.

Le Sénat a tout lieu de se féliciter de la place que tiennent désormais les communes rurales dans le discours politique. En effet, il n'est pas douteux que le succès remporté par la Convention de Bordeaux pour l'avenir de l'espace rural français, ainsi que par le rapport de la Mission sénatoriale notamment auprès des nombreux élus locaux chez lesquels il a éveillé un très grand espoir, ont enfin rendu sensibles les pouvoirs publics à la nécessité d'agir en direction des zones rurales, après plusieurs décennies d'abandon.

Les mesures annoncées par le Gouvernement lors du CIAT du 28 novembre 1991 ne peuvent certes constituer une véritable politique d'aménagement du territoire en direction de l'espace rural. Elles n'en constituent pas moins le signe encourageant d'une prise de conscience au niveau gouvernemental.

Mais il y a loin encore de ce premier geste à une véritable politique de développement rural, telle que l'a préconisée la Mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français. Les propositions qu'elle a formulées à cet égard, dont certaines ont inspiré manifestement les récentes décisions gouvernementales, sont beaucoup plus ambitieuses et forment un projet d'ensemble. A défaut de telles mesures, il est clair qu'on ne pourra pas assurer la



revitalisation de l'espace rural, qui malgré ces handicaps présents est pourtant un de nos atouts majeurs dans le nouveau contexte européen.

On rappellera, ci-après, la teneur des propositions de la Mission sénatoriale en matière financière et fiscale, puis on examinera le contenu des simulations effectuées par le Gouvernement, notamment sur la base des demandes formulées par le Sénat à l'instigation de votre Commission, lors de la discussion du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et instituant une dotation de solidarité urbaine.

Enfin, après avoir confronté ces propositions et simulations aux dispositions contenues dans le présent projet de loi, votre Commission présentera les modifications dont elle vous proposera d'enrichir le dispositif.

I. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION SUR L'AVENIR DE L'ESPACE RURAL FRANÇAIS

Dans le volet financier et fiscal des propositions formulées par la Mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français, figurent essentiellement des propositions tendant à rééquilibrer la dotation globale de fonctionnement -principal concours de l'Etat aux collectivités locales- au profit des communes rurales d'une part, et des mesures tendant à accentuer la péréquation de la taxe professionnelle, d'autre part.

A. LE RÉÉQUILIBRAGE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

La Mission s'est émue du caractère peu redistributif de la dotation globale de fonctionnement et des conséquences que cela pouvait avoir sur la dynamique locale en milieu rural, compte tenu des masses financières en cause.

Il apparaît en effet que les communes rurales sont les plus pénalisées par les règles de répartition de la dotation.

Rappelons que, lors de sa création en 1979, la dotation globale de fonctionnement a pris la succession de ressources fiscales locales antérieurement perçues par les communes. Elle a ainsi eu pour vocation première d'assurer aux collectivités locales bénéficiaires, des ressources équivalentes à celles dont elles disposaient précédemment au titre de cette fiscalité .

Mais la dotation s'est également vue assigner un rôle péréquateur qui devait aller s'amplifiant au fil des années. Toutefois, ainsi que l'a relevé le Rapport public de la Cour des Comptes pour 1988, *"la mise en oeuvre des principes qui fondent les dotations de l'Etat, la recherche d'une distribution moins égalitaire et la volonté de maintenir les avantages acquis, s'associent difficilement"*.

Quoiqu'il en soit, il a été prévu en 1979 que la dotation de péréquation, dont la part était initialement de 42,5 % du total, augmenterait de 2,5 points par an jusqu'à atteindre 57,5 % du total.

D'autre part, a été institué un mécanisme de garantie, destiné à assurer une ressource stable à l'ensemble des communes, ce qui a pour effet de neutraliser pour partie l'effet de la péréquation.

La réforme de la dotation globale de fonctionnement adoptée en 1985 a tendu à accentuer ces mécanismes péréquateurs, mais avec l'objectif clairement affirmé de renforcer l'effet redistributif de la dotation au profit des villes.

Déjà peu favorables jusque là aux communes rurales, les nouveaux mécanismes de répartition mis en place ont en conséquence eu pour effet d'aggraver encore la situation de ces communes.

Ainsi que l'a souligné le rapport de la Mission d'information (n° 249 Sénat 1990-1991, page 159), pratiquement tous les critères utilisés pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement favorisent les zones urbaines, et pénalisent gravement le milieu rural.

C'est donc sur chacune des composantes de la D.G.F. que la Mission a proposé d'agir pour rétablir l'équilibre en direction des communes les moins peuplées et par conséquent les plus vulnérables au processus de dévitalisation.

1. La dotation de base

Cette dotation représente 40 % de l'enveloppe dite du "*tronc commun*" de la dotation globale de fonctionnement (après prélèvement des concours particuliers). C'est à ce niveau que l'injustice faite aux communes rurales est la plus criante. Calculée en fonction du nombre d'habitants de la commune, elle est toutefois pondérée par un coefficient qui augmente avec la taille de la commune selon une hiérarchie allant de 1 pour les communes de 0 à 499 habitants, à 2,5 pour les communes de 200 000 habitants et plus. Cela signifie que l'habitant d'une grande métropole permet à la commune de résidence de percevoir, au titre de cette part, 2,5 fois plus que l'habitant d'une commune de moins de 500 habitants.

Il convient de répéter avec force que cette hiérarchisation est inacceptable.

Officiellement la principale justification donnée de cette très forte inégalité de traitement réside dans "*l'alourdissement des charges, lié à l'importance des populations*".

En 1985, on a constaté que la répartition de la D.G.F. de l'année par habitant correspondait à un écart de 1 à 2,2 entre la strate inférieure et la strate supérieure de population, tandis que les dépenses de fonctionnement accusaient un écart de 1 à 2,73 entre ces mêmes strates. Aussi, a-t-il été décidé de retenir un coefficient hiérarchisant les communes de 1 à 2,5 pour le calcul de la dotation par habitant. La base du raisonnement a donc été de considérer que comme les petites communes dépensaient moins, elles toucheraient 2,5 fois moins par habitant que les grandes.

La Mission a suivi le raisonnement inverse, considérant que *"si les communes rurales n'ont pas de ressources, elles sont dans l'impossibilité d'engager des dépenses en raison des contraintes que fait peser sur elles la règle de l'équilibre budgétaire"*. Partant de ce constat, elle a souligné que *"c'est de l'impossibilité d'engager les dépenses que procède en partie leur manque de dynamisme"*.

Il est frappant d'ailleurs d'observer qu'aucune étude officielle n'a été entreprise pour déterminer le coût par habitant des services et des dépenses de fonctionnement spécialement affectés par le phénomène de distance en milieu rural et de les rapporter aux dépenses correspondantes en milieu urbain. La Mission d'information s'est interrogée en particulier sur le coût de la voirie par habitant au kilomètre carré et sur le coût des transports scolaires pour les enfants des communes rurales, qui bien souvent sont soumis à plusieurs heures de transport par jour, ainsi que sur le coût des déplacements nécessaires pour permettre aux ruraux de bénéficier des services de qualité n'existant qu'en ville. Mais elle n'a obtenu aucune réponse de l'Administration.

Il importe de l'affirmer hautement, ce n'est pas en partant du montant des dépenses des communes rurales que l'on pourra évaluer leurs besoins en matière de fonctionnement. Car c'est précisément de leur absence de capacité financière que naît leur impossibilité d'engager les dépenses qui permettraient aux populations de vivre normalement. L'équité et la logique commanderaient de raisonner non en fonction des dépenses, mais des besoins à satisfaire, qui par définition sont les mêmes pour les habitants des villes et pour les habitants des campagnes, si l'on ne veut pas encore aggraver les clivages qui dessinent une France à deux vitesses.

On ne peut s'empêcher d'opposer au système français qui tend à accentuer les handicaps des communes les plus défavorisées, les systèmes de péréquation étrangers, notamment le modèle Suisse qui, comme il est logique dans une perspective de redistribution spatiale, comporte un système de subvention à taux plus élevés pour

les collectivités pauvres situées en zone rurale que pour les collectivités plus favorisées.

La Mission d'information n'en a pas moins souhaité faire des propositions réalistes. Consciente de l'impossibilité de modifier la répartition de la dotation de base entre communes en une seule fois, elle a proposée de procéder de manière progressive, même si l'objectif à terme est d'assurer une égalité de traitement entre toutes les communes.

Elle a ainsi proposé que l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants se voient appliquer un coefficient de 1,7, proche de celui qui est actuellement fixé pour les communes situées dans la tranche de 10 000 à 15 000 habitants (soit 1,7497).

Préoccupée par l'effet de saupoudrage que pourrait avoir ce dispositif, elle a prévu que ce mode de calcul pourrait être réservé aux communes regroupées dans une structure intercommunale à forte intégration fiscale et poursuivant un projet commun de développement économique.

2. La dotation de péréquation

Représentant 37,5 % du tronc commun de la D.G.F., la dotation de péréquation a certes une vocation de redistribution, mais son mode de calcul désavantage à nouveau les communes de petite taille.

En effet 80 % de son montant (soit 30 % du tronc commun) est réparti en fonction de l'insuffisance de potentiel fiscal et de l'effort fiscal de la commune.

Le critère de *l'insuffisance de potentiel fiscal* serait certainement le critère le plus redistributif, mais à condition de rapporter pour chaque commune son potentiel fiscal par habitant à une moyenne nationale et non comme l'a prévu la loi de 1985 par rapport à la moyenne de la strate de population à laquelle appartient la commune.

En pratique, ce mode de calcul avantage très fortement les communes les plus peuplées car le potentiel fiscal moyen par habitant augmente avec l'importance démographique de la commune. Ainsi, en 1990 il était de 3 375 francs par habitant dans les communes de plus de 200 000 habitants, contre 1 187 francs par habitant dans les

communes de moins de 500 habitants. De plus, le passage d'une strate à l'autre entraîne des effets de seuil considérables.

En ce qui concerne l'effort fiscal, outre son inconvénient majeur qui est de tendre à une aggravation de la pression fiscale, sa prise en compte a bien souvent pour conséquence d'annuler les effets du premier critère.

Par le jeu des trois critères entrant dans le calcul de la dotation de péréquation (impôts sur le revenu, insuffisance de potentiel fiscal et niveau de l'effort fiscal), il apparaît que c'est la strate des communes de 50 000 à 75 000 habitants qui est la plus favorisée par cette partie de la D.G.F., les plus défavorisées étant les communes de moins de 500 habitants, une nouvelle fois.

Aussi, la Mission d'information a-t-elle souhaité apporter deux aménagements au mode de calcul actuel de la dotation de péréquation.

- D'une part, et c'est le plus important, elle a proposé que l'insuffisance de potentiel fiscal soit calculée non par rapport à la moyenne de la strate démographique, mais par rapport à la moyenne nationale. Outre que ce mode de calcul serait beaucoup plus équitable, il permettrait d'apprécier la richesse fiscale par habitant dans l'absolu. Il aurait de surcroît l'avantage de supprimer les effets de seuil qui placent parfois deux communes à potentiel fiscal très proche mais situées dans des strates différentes dans une situation très inégalitaire.

- D'autre part, elle a estimé nécessaire de revoir le critère de l'effort fiscal, soit pour le supprimer purement et simplement, soit pour le combiner avec le critère du potentiel fiscal à l'hectare. Toutefois les simulations qu'elle a effectuées ayant fait ressortir des différences très grandes d'une commune à l'autre et une dispersion très forte au sein de chaque strate, elle a préconisé de réserver l'utilisation de ce critère aux communes connaissant un écart important par rapport à la moyenne : communes ayant un potentiel fiscal à l'hectare inférieur de 60 % par rapport à la moyenne de la strate, en s'inspirant du mécanisme introduit par le loi du 5 janvier 1988 pour les majorations de la D.G.E. des départements.

3. La dotation de compensation

Cette dotation qui représente 22,5 % des ressources du tronc commun de la D.G.F., est répartie en fonction de trois critères

affectés de coefficient de pondération qui, là encore, ne sont guère favorables aux communes rurales :

- 60 % de son montant est réparti en fonction du nombre de logements sociaux ;

- 20 % en fonction de la longueur de la voirie (celle-ci étant doublée pour les communes situées en zone de montagne) ;

- 20 % en fonction du nombre d'élèves scolarisés domiciliés dans la commune.

La Mission a souligné que le coefficient attribué aux logements sociaux était particulièrement défavorable aux communes rurales. Peu d'entre elles peuvent se prévaloir de logements sociaux entrant dans les catégories prises en considération pour le calcul de la D.G.F. du fait en particulier que les aides à ce type de logements sont quasi systématiquement réservées aux zones urbaines, laissant insatisfaites les demandes faites par les communes rurales pour en bénéficier. En outre les logements en accession à la propriété ne sont pris en compte que si leur nombre est au moins égal à 5 par opération, ce qui est rarement le cas en zone rurale. Ajoutons que le critère des logements sociaux étant surreprésenté par rapport aux deux autres. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les communes qui sont les plus pénalisées par cette dotation soient les communes de 1 000 à 2 000 habitants, les communes les plus avantagées étant celles comprises entre 35 000 et 50 000 habitants.

Seul le critère "voirie" est à l'avantage des communes rurales, mais la part répartie en fonction de ce critère ne représente que 4,5 % du tronc commun de la D.G.F.

Aussi, la Mission d'information a-t-elle proposé de rééquilibrer le poids relatif des coefficients de pondération des trois critères entrant dans le calcul de la dotation de compensation. Les logements sociaux représenteraient 40 % de cette dotation, la voirie 40 % et le nombre d'élèves, critère assez neutre, 20 %.

4. La garantie de progression minimale

Ainsi que le souligne le rapport de la Mission, c'est sans conteste le problème le plus délicat à résoudre. Cette garantie est prélevée, rappelons le, sur l'enveloppe globale de la D.G.F. Son montant varie chaque année en fonction du nombre de communes susceptibles d'en bénéficier et du taux de progression de la D.G.F.,

dans la mesure où elle est destinée à assurer à chaque commune un montant de D.G.F. en progression chaque année de 55 % du taux d'évolution global de la D.G.F.

Ce système qui a pour objectif de garantir une ressource stable aux communes, pérennise la situation de richesse acquise par les villes au moment où a été instituée la D.G.F. Elle limite en outre la marge de redistribution de cette dernière.

Les communes les plus avantagées par la garantie de progression minimale sont les grandes villes qui bénéficiaient des ressources d'origine fiscale les plus importantes au moment de l'institution de la D.G.F. En revanche, il apparaît qu'elle n'est pas favorable aux petites communes. L'écart par habitant est de 1 à 6 entre les communes de moins de 500 habitants et les communes de plus de 200 000 habitants.

Si l'on se reporte au nombre de communes bénéficiaires et au montant de garantie versée, on relève un paradoxe qui n'est en fait qu'apparent. Bien que le nombre de communes rurales bénéficiaires soit très supérieur à celui des communes urbaines, les communes de moins de 2 000 habitants (communes rurales au sens des critères INSEE) ont représenté en 1991, près de 90 % des communes éligibles à la garantie de progression minimale, mais elles n'ont reçu que moins de 10 % de son montant. Les communes de moins de 10 000 habitants qui ont représenté 97,36 % des communes bénéficiaires, n'ont perçu que 19,28 % de son montant. **Les 488 communes bénéficiaires de plus de 10 000 habitants se partagent donc 80,72 % de la garantie de progression minimale. Parmi les communes de plus de 200 000 habitants, 9 sont éligibles à la garantie de progression minimale, mais elles ont totalisé 38,4 % de son montant.**

La Mission a, par conséquent, préconisé de revoir les mécanismes de la garantie de progression minimale sans toutefois remettre en cause profondément le système. C'est ainsi qu'elle a suggéré de la réserver, à terme, aux seules communes de moins de 10 000 habitants, regroupées le cas échéant autour d'un projet de développement économique.

Pour les autres communes elle a proposé qu'un dispositif transitoire soit mis en place, ramenant le taux de garantie à 45 % du taux de progression annuel de la D.G.F., la première année, ce taux s'abaissant de 10 % chaque année. La suppression progressive de la garantie s'étendrait ainsi sur cinq ans.

Elle a également envisagé que la garantie de progression puisse être assurée à 100 % du taux d'évolution annuel de la D.G.F. pour les communes de moins de 10 000 habitants, tout en relevant que

le montant nécessaire pour alimenter cette garantie devrait être prélevé sur la masse de la D.G.F.

*

* *

Lors de la discussion au Sénat du projet de loi portant réforme de la D.G.F. qui devait aboutir à la loi n° 91-429 du 13 mai 1991, la commission des Affaires économiques a décidé de reprendre pour l'essentiel ces propositions afin de ne pas laisser les communes rurales à l'écart de l'effort de solidarité, qui était l'objectif affiché de ce projet de loi.

Rappelons que l'exposé des motifs dudit projet de loi faisait référence à la *"volonté de corriger les inégalités de richesse provoquées par l'histoire, la géographie ou l'évolution économique et sociale"*. Mais le projet de loi limitait en fait cette solidarité aux communes urbaines défavorisées, oubliant que ces communes, aussi défavorisées soient-elles, le sont beaucoup moins en matière de D.G.F. que les communes rurales. Ainsi a été organisée une solidarité cloisonnée, à laquelle les communes rurales n'ont pas eu accès.

Les propositions formulées par M. Jean FAURE, rapporteur de la commission des Affaires économiques, sur ce projet de loi (cf. Rapport Sénat n° 251, 90-91), se sont heurtées à l'opposition du Gouvernement qui a invoqué la nécessité d'effectuer préalablement des simulations. Le Sénat a donc adopté un dispositif soumettant les propositions de votre Commission à simulations. Bien que l'article 21 de la loi précitée du 13 mai 1991 (article 12 du projet de loi) n'ait pas repris formellement la rédaction adoptée par le Sénat, le rapport présenté par le Gouvernement en application de cet article a étudié certaines des pistes ainsi ouvertes par la commission des Affaires économiques et du Plan.

B. LA PÉRÉQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

La taxe professionnelle est la ressource fiscale la plus importante que lèvent les collectivités locales puisqu'elle leur procure plus de la moitié de leurs ressources fiscales directes. Mais d'un des grands problèmes qu'elle pose, du fait même de son produit élevé est celui de sa localisation.

Ressource très convoitée par les communes, elle engendre une concurrence entre celles-ci, pour obtenir que s'installent sur leur

territoire des activités nouvelles, secondaires ou tertiaires, l'instrument principal de cette compétition étant la guerre des taux.

Mais pour la plupart des communes rurales qui sont dépourvues de taxe professionnelle ou qui voient disparaître une à une les activités qui y étaient assujetties, l'absence de cette ressource clé est, ainsi que l'a souligné la Mission d'information, la "*porte ouverte au déclin*".

Cela est d'autant plus vrai que plus l'assiette de la taxe professionnelle est réduite, plus les collectivités ont tendance à relever leur taux ce qui peut provoquer un mouvement accéléré de départs des entreprises vers des communes où le taux est plus faible.

Partant du constat que la répartition du produit de la taxe professionnelle entre les communes bénéficiaires et celles qui en sont dépourvues, ne peut être spontanée, sauf rares exceptions, la mission a insisté sur la nécessité de renforcer la péréquation de cette taxe au profit des communes rurales. Elle a estimé, en effet, que la part de la taxe professionnelle faisant actuellement l'objet de la péréquation -soit moins de 5 % du produit de la taxe- était notoirement insuffisant.

- Ainsi, les *fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle* ne permettent la redistribution que de moins de deux milliards (1,25 milliards en 1987) pour une ressource globale de plus de 90 milliards.

- Pour sa part, le *fonds national de péréquation de la taxe professionnelle* a permis en 1990 la mise en répartition de 2,109 milliards de francs, ce qui est également très faible au regard du montant global de la taxe professionnelle. Rappelons que ce montant est alimenté par deux types de ressources :

- le produit de la cotisation nationale de péréquation de taxe professionnelle qu'acquittent les entreprises situées dans les communes pratiquant un taux inférieur à la moyenne nationale (montant 1990 : 1 318 millions de francs) ;

- une dotation de l'Etat qui évolue depuis 1987 en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales net de l'Etat et qui s'est élevée à 745,8 millions de francs en 1990.

La Mission d'information a exprimé le regret que l'effort de l'Etat soit inférieur de près de moitié à celui demandé aux entreprises pour alimenter la péréquation. C'est pourquoi la Mission, après avoir constaté la très grande inégalité existant dans la répartition nationale des ressources de taxe professionnelle a déploré le caractère très insuffisant et très partiel des mécanismes de redistribution. Elle a suggéré :

- pour les fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle que l'écrêtement soit effectué non plus sur des établissements exceptionnels, mais sur le produit global de taxe professionnelle des communes dont les bases de cet impôt rapporté au nombre d'habitant dépasse la moyenne de leur strate démographique ;

- pour le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle elle a estimé nécessaire, d'une part, de revaloriser la dotation versée par l'Etat, afin d'atteindre la parité avec la cotisation des entreprises, d'autre part, de revoir les critères d'éligibilité afin d'inciter en particulier au renforcement de la coopération intercommunale.

Elle a souligné que les critères actuels d'éligibilité à la première part du fonds national de péréquation présentent l'inconvénient, pour déterminer l'insuffisance de richesse fiscale des communes, de la rapporter à la moyenne de leur strate démographique -ce qui pénalise une fois de plus les communes rurales. Aussi, la Mission a-t-elle proposé :

1) soit, si l'on reste dans le système actuel des strates d'apprécier l'insuffisance de potentiel fiscal, en se référant à la strate démographique à laquelle appartient la commune ou bien à la strate correspondant à la population du groupement. Ainsi, pour les communes décidant de se regrouper pour mettre en oeuvre un projet de développement économique, l'insuffisance de potentiel fiscal serait appréciée par rapport à la moyenne d'une strate démographique supérieure correspondant à la population totale du groupement ;

2) soit, plus radicalement, de calculer l'insuffisance de potentiel fiscal par rapport à la moyenne nationale, ce qui permettrait une véritable redistribution au profit des communes réellement défavorisées fiscalement, en particulier dans les zones rurales.

Enfin la Mission a estimé que les deuxième et troisième parts du fonds national (30 % du total des crédits du fonds actuellement répartis), qui sont attribuées respectivement aux communes ayant subi une perte de produits de taxe professionnelle et à celles qui connaissent des difficultés financières graves en raison d'une baisse d'assiette, pourraient être regroupées et destinées à encourager les regroupements intercommunaux dans lesquels la taxe professionnelle serait mise en commun et soumise à un taux unique.

II. LES SIMULATIONS EFFECTUÉES PAR LE GOUVERNEMENT

L'article 21 précité de la loi du 13 mai 1991 a prévu que le Gouvernement présenterait avant le 15 octobre 1991 *"un rapport au Parlement sur les conditions dans lesquelles la répartition de la Dotation Globale de Fonctionnement peut être modifiée en faveur des communes rurales, notamment par l'aménagement des critères de répartition de la dotation de péréquation et par la création d'une dotation de solidarité versée aux communes rurales, notamment en zone de montagne, comptant moins de 2 000 habitants et confrontées à une insuffisance de leurs ressources au regard de leurs charges"*.

En outre, l'article 21 a assigné à ce rapport de présenter *"la simulation des conséquences des réformes qu'il proposera, au regard, notamment, de la répartition de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement"*.

La Gouvernement a déposé sur le Bureau du Parlement, le 28 octobre dernier, ce rapport qui tend à déterminer -du point de vue gouvernemental- les conditions dans lesquelles une solidarité rurale pourrait être mise en place.

Bien que l'article 21 précité n'ait pas expressément repris les termes du Sénat et imposé au Gouvernement de faire des simulations sur les propositions de sa commission des Affaires économiques, il convient de souligner, pour s'en féliciter, que le Gouvernement a néanmoins effectué pour partie les simulations correspondantes. C'est ainsi que le rapport, après une présentation générale des mécanismes de la dotation globale de fonctionnement des communes, tente de déterminer la part qui revient aux communes rurales en application des modifications qu'elle souhaitait apporter aux mécanismes de répartition.

Le rapport examine successivement :

- les effets de la hiérarchisation de la dotation de base entre les différentes strates de population, après avoir rappelé que cette dotation a représenté 23,9 milliards de francs en 1991. Le rapport justifie cette hiérarchisation par le fait que les charges de fonctionnement par habitant augmentent avec l'importance démographique de la commune. On regrettera que les arguments contraires émis par la Mission d'information (cf. supra) n'aient nullement été pris en considération ;

- s'agissant de la dotation de compensation, dont le montant a atteint 13,4 milliards de francs en 1991, le rapport justifie sa répartition en trois fractions, en soulignant que cela permet d'assurer l'équilibre entre les communes de petite et de grande taille. Admettant que la fraction logements sociaux avantage les communes urbaines, il fait ressortir que la fraction voirie, et dans une moindre mesure, la fraction élèves sont plutôt favorables aux petites communes, mais la pondération entre les trois fractions n'est guère remise en question.

- Pour la répartition de la dotation de péréquation (22,3 milliards de francs en 1991), le rapport fait ressortir que la prise en compte du potentiel fiscal et de l'effort fiscal est favorable aux communes de taille moyenne ou grande et reconnaît que les communes de moins de 500 habitants sont particulièrement défavorisées. Quant à la part distribuée en fonction du revenu imposable par habitant, le rapport souligne qu'elle est favorable aux communes de 500 à 15 000 habitants, mais admet que compte tenu de la faiblesse de son montant, elle ne joue qu'à la marge.

- Enfin, abordant la garantie de progression minimale qui a représenté 7,2 milliards de francs en 1991, le rapport relève comme l'avait fait précédemment la Mission d'information le contraste entre le nombre très élevé de communes rurales bénéficiaires (90 % des communes éligibles comptent moins de 2 000 habitants) et la modicité du montant qu'elles perçoivent à ce titre, alors que moins de 500 communes de plus de 10 000 habitants perçoivent plus de 80 % du montant de la garantie.

Le rapport procède ensuite à des simulations sur les effets qu'aurait la modification des différentes composantes de la dotation globale de fonctionnement sur l'ensemble des communes selon leur classement démographique, à partir d'un échantillon de référence.

Les simulations concernent :

- la dotation de base (avec notamment l'application préconisée par la Mission du coefficient de 1,7 à toutes les communes de moins de 10 000 habitants et de 1,3213 aux communes de moins de 2 000 habitants) ;

- la dotation de compensation : les simulations portent d'une part sur l'utilisation de la pondération des fractions logements sociaux et voirie et d'autre part sur la modification du mode de calcul de la fraction voirie pour les communes de montagne ou situées dans les zones rurales défavorisées ;

- la dotation de péréquation : les simulations testent le passage du calcul de l'insuffisance de potentiel fiscal par strate démographique à un calcul en fonction de la moyenne nationale, le passage, pour le calcul de l'effort fiscal, de la référence nationale à la référence par strate démographique. Les simulations concernent, en outre, la combinaison de ces deux hypothèses et le calcul du potentiel fiscal avec les taux moyens d'imposition constatés dans la strate démographique, plutôt qu'au niveau national.

Tirant les conséquences de ces différentes simulations, le rapport constate que les transferts opérés au profit des petites communes sont supportés par les communes urbaines mais que l'existence du mécanisme de la garantie tend largement à annuler l'impact de la redistribution ainsi effectuée. On notera que contrairement à ce que préconisait la Mission d'information, les différentes modifications envisagées dans la répartition des trois composantes du tronc commun de la dotation globale de fonctionnement n'ont pas été combinées avec la suppression progressive de la garantie pour les communes de plus de 10 000 habitants.

Le rapport a en effet estimé qu'une réduction de la part de la garantie pour les grandes villes frapperait de nouveau les communes déjà contributives à la DSU et au fonds de solidarité de la région Ile-de-France et que parmi les communes mises à contribution figureraient nombre de celles qui bénéficient de la DSU.

Enfin, le rapport a analysé les conditions de création d'un nouveau concours particulier de la dotation globale de fonctionnement au bénéfice des communes de moins de 10 000 habitants, sur le modèle de la dotation de solidarité urbaine.

*

* *

A partir des différentes simulations effectuées, le Gouvernement a prévu de faire bénéficier de ces mesures de solidarité d'une part les communes qui jouent un rôle d'armature du tissu rural, d'autre part celles qui sont regroupées en vue de mettre en oeuvre un projet de développement économique ou d'aménagement de l'espace. C'est ainsi qu'il a proposé la création d'une dotation de développement rural comportant d'une part l'aide destinée aux communes remplissant des critères de population, d'action en matière économique et d'insuffisance de richesse fiscale, d'autre part aux

communautés de communes et aux groupements à fiscalité propre existants, qui exercent des compétences en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace. Pour la structure appelée à gérer cette dotation, le Gouvernement a prévu de faire appel au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, compte tenu de sa vocation de péréquation entre les communes, et de créer une quatrième part à cette fin au sein du fonds. Le financement de la dotation de développement rural serait assuré en faisant appel à une partie de la progression des crédits alimentant la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Pour 1992, seraient ainsi prélevés sur ce fonds 300 millions de francs, ce qui correspond approximativement au taux de progression des crédits du fonds de compensation, prévu par la loi de finances pour 1992 sur la base de l'indice de progression des recettes fiscales de l'Etat.

III. LES MESURES INSÉRÉES DANS LE PROJET DE LOI À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le Gouvernement a souhaité concrétiser les mesures envisagées, en les incluant dans le présent projet de loi d'orientation. Si l'on comprend la diligence dont a ainsi voulu faire preuve le Gouvernement, on doit déplorer, toutefois, que la procédure ainsi retenue ait privé le Sénat d'examiner sérieusement les dispositions et de les remplacer, le cas échéant, dans un cadre plus large et plus approprié.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale compte trois éléments.

1. La redistribution interne de la dotation globale d'équipement des communes

Conformément aux mesures annoncées par M. Sueur lors de son audition par votre commission, l'Assemblée nationale a adopté certains amendements de M. Augustin Bonrepaux mettant à parité les deux parts de la dotation globale d'équipement des communes.

Ainsi, les communes de moins de 2 000 habitants, ainsi que les communes de 2 000 à 10 000 habitants ayant exercé l'option en faveur de cette part, verront l'enveloppe qui leur est destinée passer de 40 % à 50 % de l'enveloppe de la dotation globale d'équipement.

En outre, le Gouvernement a apporté des aménagements complémentaires aux dispositions régissant cette dotation en ouvrant la faculté d'option en faveur de cette seconde part aux groupements de communes créés entre le 19 mars 1989 et la date d'entrée en vigueur de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République.

Enfin, l'Assemblée nationale a prévu un dispositif protecteur à l'égard des communes urbaines défavorisées en les rendant éligibles à la majoration de la première part de la dotation globale d'équipement des communes, afin qu'elles ne soient pas pénalisées par la diminution de l'enveloppe consacrée à la première part.

2. L'institution d'une majoration de la dotation de compensation au sein de la dotation globale de fonctionnement

Après avoir exploré plusieurs pistes pour revaloriser le montant de la part de la dotation de compensation calculée en fonction de la longueur de la voirie, le Gouvernement a finalement tranché en faveur d'un système de majoration de la dotation de compensation, au profit des communes de moins de 2 000 habitants confrontées à des ressources insuffisantes et des charges élevées, en raison de l'étendue de leur territoire.

La majoration correspondante, qui sera financée sur la dotation de compensation elle-même, mais sera calculée après intervention du mécanisme de garantie, s'élèvera à 200 millions de francs en 1992, ce montant devant évoluer ultérieurement au même rythme que les ressources affectées à la dotation de compensation.

3. Le développement et la solidarité en milieu rural

Le chapitre 7 du titre III inséré dans le projet de loi, en seconde lecture, par l'Assemblée nationale, fixe les modalités de financement et de répartition de la dotation de développement rural dont le Gouvernement avait précédemment annoncé la création.

Cette dotation serait financée par un prélèvement effectué sur le montant de l'accroissement annuel des crédits du fonds de compensation de la taxe professionnelle.

Le montant de ce prélèvement devrait être au plus égal à 300 millions de francs en 1992, 600 millions de francs en 1993 et un milliard de francs en 1994 et 1995.

Le prélèvement ne pourra avoir pour effet de réduire la compensation versée aux communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et au fonds de solidarité des communes de l'Ile-de-France.

Le produit du prélèvement sera affecté au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. Celui-ci aura pour mission de gérer la dotation de développement rural qui constituera désormais la première fraction des crédits de ce fonds.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit de faire bénéficier de ladite dotation les communautés de communes, dont la population n'excède pas 35 000 habitants et dont la population de la commune la plus peuplée n'excède pas 25 000 habitants, ainsi que les groupements de communes à fiscalité propre remplissant les mêmes conditions démographiques et dotés d'une compétence en matière d'aménagement et de développement économique, d'une part et les communes de moins de 10 000 habitants qui sont soit chef-lieu de canton, soit plus peuplées que le chef-lieu de canton et qui ont un potentiel fiscal inférieur à la moyenne des communes de moins de 10 000 habitants.

Des dispositions spécifiques sont prévues pour les départements d'outre-mer et les communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Pour la première catégorie de bénéficiaires, les crédits seront accordés par le représentant de l'Etat dans le département après avis d'une commission d'élus sous forme de subvention pour la réalisation de projets de développement économique.

IV. L'EXAMEN DU NOUVEAU DISPOSITIF PAR VOTRE COMMISSION

A. L'AUDITION DE M. SUEUR PAR LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du 26 novembre 1991, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Pierre SUEUR, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, sur les mesures gouvernementales en faveur du milieu rural.

M. Jean-Pierre SUEUR a exposé à la commission les résultats des simulations réalisées pour le rapport du Gouvernement au Parlement sur l'adaptation de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) présenté en application de l'article 21 de la loi n° 41-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine.

Il a souligné que ces simulations avaient été inspirés par les propositions du rapport de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural et les suggestions de l'association des maires de France,

l'association nationale des élus du littoral et la fédération nationale des maires ruraux.

M. Jean-Pierre SUEUR a évoqué, tout d'abord, la possibilité de modifier la dotation de base de la D.G.F., dont il a reconnu que l'éventail des coefficients (de 1 à 2,5) pénalisait les petites communes. Il a observé que la justification de cet écart par la différence de niveau des dépenses de fonctionnement selon la taille des communes -au demeurant supérieure à 2,5- n'était pas satisfaisant. En effet les dépenses de fonctionnement sont certes réduites dans le monde rural du fait de la désertification, mais il convient de ne pas confondre l'effet et la cause et seulement de constater l'existence d'inégalités.

M. Jean-Pierre SUEUR a toutefois souligné que les simulations réalisées d'une réduction de cet éventail ne donnaient pas de résultats convaincants, en raison de l'existence du mécanisme de garantie. Il en ressort que si la part des petites communes dans l'ensemble des montants distribués s'accroît, le montant total distribué diminue du fait de l'extension de la garantie à de nouvelles communes, dont un grand nombre de communes rurales.

Il a indiqué que la seconde réforme pour laquelle des simulations ont été réalisées, était la modification des critères de la dotation de péréquation, le potentiel fiscal n'étant plus calculé par rapport à la strate démographique d'appartenance de la commune, mais par rapport à l'ensemble des communes. M. Jean-Pierre SUEUR a noté que cette réforme entraînerait une augmentation du besoin de garantie qui ne serait financé ni par les communes rurales, ni par les communes urbaines dites "riches", mais par les communes urbaines "pauvres" qui ne sont pas couvertes par la garantie et bénéficient de la dotation de solidarité urbaine.

Il s'est donc interrogé sur la compatibilité entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale qui pourrait être instituée par cette voie.

M. Jean-Pierre SUEUR a ensuite évoqué les conséquences d'une modification de la dotation de compensation et de la part respective des trois éléments dont elle est composée : nombre de logements sociaux, nombre d'élèves et kilométrage de la voirie communale. Il a estimé qu'une diminution de la part des logements sociaux n'était pas envisageable, mais proposé une nouvelle approche du critère de la voirie. Il a suggéré, ainsi, que la majoration existante pour les communes de montagne soit étendue à certaines communes rurales qui réuniraient deux conditions : l'appartenance à un département défavorisé au sens de la loi sur la dotation de solidarité

urbaine et l'appartenance à une zone visée par l'article 5 b du règlement sur les fonds structurels de la Communauté européenne.

M. Jean-Pierre SUEUR a toutefois précisé que cette modification qui transférerait des dotations des zones urbaines aux zones rurales aurait un coût, estimé à 200 millions de francs du fait de l'extension de la garantie.

Il a rejeté la solution d'un financement par un prélèvement sur l'ensemble de la masse de la D.G.F. qui remettrait en cause la garantie et toucherait par conséquent les communes rurales.

Il a donc exposé les deux solutions envisageables : soit instituer une péréquation entre les communes rurales dont il a souligné que certaines disposaient de recettes parfois surdimensionnées ; soit effectuer le prélèvement nécessaire sur la D.G.F. exceptionnelle versée à la région d'Ile-de-France.

M. Jean-Pierre SUEUR a ensuite précisé le contenu des trois propositions présentées par le Gouvernement après les simulations : la réévaluation du critère voirie de la dotation de compensation, soit un transfert de 200 millions de francs ; l'établissement d'une parité entre la première part urbaine et la seconde part rurale de la dotation globale d'équipement des communes, soit un transfert estimé à 300 millions de francs ; et, enfin, la création d'une dotation de développement rural.

S'agissant de cette dernière proposition, il a indiqué qu'elle ferait l'objet d'une présentation au prochain comité interministériel d'aménagement du territoire et prendrait la forme d'un amendement gouvernemental au projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République ; il a souligné la cohérence de la disposition proposée avec le souci de développer l'intercommunalité qui soustend ledit projet de loi.

M. Jean-Pierre SUEUR a précisé que la dotation de solidarité rurale serait destinée, d'une part, aux bourgs-centre, définis comme des communes de moins de 10.000 habitants localisées dans l'espace rural répondant à des critères de ressources (potentiel fiscal inférieur à la moyenne et effort fiscal supérieur à la moyenne), et qui pourront être des chefs-lieux de canton ou la ville la plus importante du canton, soit environ 1.500 communes, et, d'autre part, à des projets de développement économique portés par une volonté intercommunale, quelle que soit la forme juridique de cette intercommunalité.

M. Jean-Pierre SUEUR a indiqué que ces choix permettraient d'éviter de céder à la démagogie du saupoudrage et que

la dotation de développement rural (D.D.R.) serait fondée non sur l'assistance, mais sur la solidarité en faveur du dynamisme.

Il a précisé que son financement pourrait être assuré par la dotation de compensation de la taxe professionnelle (D.C.T.P.) dont le montant réparti serait plafonné à son niveau actuel, l'augmentation étant affectée à la D.D.R., pour 300 millions de francs en 1992, 600 millions de francs en 1993 et 1 milliard de francs en 1994.

A l'issue de cet exposé, M. Jean FRANÇOIS-PONCET, président, est intervenu pour souligner qu'il n'était pas convaincu par l'argumentation présentée. Il a considéré que les bases du raisonnement étaient faussées par le postulat selon lequel la redistribution des ressources en faveur du monde rural doit s'effectuer en respectant des paramètres intangibles et en s'interdisant en particulier de modifier le mécanisme de la garantie au sein de la D.G.F.

Il a observé que l'Etat n'hésitait pas pour ses propres besoins à puiser dans les ressources des collectivités locales et cité, notamment, la modification de l'indexation de la D.G.F. en 1989, la suppression de la compensation de la taxe professionnelle opérée par la loi de finances pour 1992, la remise en cause du remboursement de la T.V.A. pour les constructions mises en location. Au total, a-t-il indiqué, l'Etat réduira de 2,5 milliards de francs, à son profit, les ressources des collectivités locales, en 1992.

M. Jean FRANÇOIS-PONCET, président, a estimé que la solidarité en faveur du monde rural ne pouvait constituer la base des réformes nécessaires, mais qu'il s'agissait d'abord de rétablir les principes d'égalité et de justice.

Il a admis que cet objectif pourrait être réalisé en plusieurs années, et suggéré que l'effort nécessaire ne soit pas exclusivement supporté par les collectivités mais que l'Etat y participe, aussi, directement.

M. Jean-Pierre SUEUR a rappelé, alors, que les simulations, visant à modifier la répartition de la D.G.F., avaient été réalisées conformément aux indications données par la loi du 13 mai 1991. Il s'est élevé contre la conception selon laquelle seul l'Etat devrait payer pour la solidarité, estimant juste de demander aux collectivités, communes, départements et régions, d'y participer.

Il a souligné qu'en période de difficultés économiques, il était souhaitable que les budgets des collectivités locales suivent la même évolution que le budget de l'Etat et rappelé que si les ressources

de l'Etat progressaient de 3,1 %, les dotations versées aux collectivités locales augmentaient de 7 %.

Enfin, M. Jean-Pierre SUEUR a indiqué que la réduction de l'éventail de la dotation de base devrait s'accompagner d'une suppression ou d'une limitation de la garantie, ce qui aurait un effet négatif sur les 16.000 communes rurales qui en bénéficient.

M. Roland du LUART, corapporteur de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français, a estimé que l'effort de solidarité rurale ne serait pas efficace à moins d'un milliard de francs. Il a souhaité que les mesures les plus simples possibles soient prises et qu'elles concernent, en premier lieu, la dotation de base de la D.G.F.

En réponse, M. Jean-Pierre SUEUR a précisé que l'ensemble cumulé des propositions du Gouvernement représentait un transfert de 1,5 milliard de francs. Il a souligné la complexité du système de la D.G.F. qui limite les possibilités de réforme.

M. Philippe FRANÇOIS a interrogé le secrétaire d'Etat sur la disparition des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) des villes nouvelles et les conditions du retour au droit commun du code des communes, estimant insuffisantes les réponses qui lui avaient été apportées au cours du débat sur l'examen de la proposition de loi tendant à modifier la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles.

M. Jean HUCHON, corapporteur de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français, a jugé mauvais le système de répartition actuelle de la D.G.F. et regretté que la garantie joue aussi au profit des communes les plus favorisées. Il a demandé, en conséquence, que l'ensemble du système soit remis à plat. Il a déploré, par ailleurs, que la D.D.R. soit réservée aux communes-centre dont il a souligné la richesse relative.

M. Louis de CATUELAN a condamné l'augmentation des charges des communes et la diminution de leurs ressources. Il a indiqué que sa commune avait enregistré une baisse de la D.G.F. qui lui est attribuée.

M. Jean FAURE a observé que le système proposé par le Gouvernement n'aurait un plein effet qu'en 1994.

M. Jacques MOUTET a estimé nécessaire de revoir entièrement les critères de la D.G.F. Rappelant que le passage de la taxe locale au versement représentatif de la taxe sur les salaires (V.R.T.S.) avait été réalisé en dix ans, il a proposé que la réforme de la D.G.F. soit étalée dans le temps.

S'agissant de la D.D.R., il s'est inquiété de son attribution aux villes-centre, alors que celles-ci bénéficient déjà de nombreuses procédures contractuelles, comme les contrats de ville.

Il a souhaité, enfin, que les syndicats intercommunaux ne soient pas pénalisés par la nouvelle répartition paritaire de la dotation globale d'équipement.

M. Bernard HUGO s'est déclaré préoccupé par l'augmentation des charges qui pèsent sur les villes-centre qui contribuent à la dotation de solidarité urbaine et perdent parfois leur dotation de ville-centre.

M. René TRÉGOUËT a estimé que le problème principal était de favoriser l'implantation d'entreprises à "matière grise" dans le milieu rural. Il a suggéré, pour ce faire, de moduler le niveau des charges sociales supportées par les entreprises selon leur lieu d'implantation sur le territoire national.

M. Jean-Pierre SUEUR a répondu aux différents intervenants en indiquant que :

- la question du retour au droit commun des SAN ne paraît pas d'une actualité immédiate, la majorité des communes préférant conserver encore le régime actuel, mais que dans l'avenir, il serait effectivement souhaitable de rapprocher les règles de fonctionnement des SAN de celles des autres organismes de coopération intercommunale ;

- la D.G.F. ne peut diminuer, compte tenu du mécanisme de garantie ;

- le projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République ne supprime en aucune façon les mécanismes de coopération existante, et que, dans une démarche pragmatique, il propose simplement de les compléter ;

- les nombreuses critiques émises par les petites communes quant à la part de la D.D.R. réservée aux bourgs-centre ne trouveront pas de solution par l'attribution d'une part de cette dotation à toutes les communes, mais qu'il convient de favoriser les projets de développement intercommunaux auxquels sera destinée la seconde part de la D.D.R. ;

- la dotation ville-centre obéit à des critères insatisfaisants qu'il conviendrait d'améliorer ;

- la modulation des charges sociales en fonction du lieu d'implantation des entreprises a déjà fait l'objet d'une réflexion. Mais,

de même que les aides accordées par les collectivités territoriales pour attirer les entreprises, ces incitations ne paraissent pas déterminantes dans le choix de l'implantation, celui-ci résultant plutôt d'une stratégie globale qui dépend de nombreux critères dont, notamment, la présence d'une université, la qualité de la vie ou le contexte culturel et social.

M. René TRÉGOUËT est intervenu alors pour souligner que les subventions à court terme, assurément négligées par les entreprises, ne devaient pas être confondues avec les mesures pérennes qu'il préconisait. Il a insisté sur le poids de la charge salariale globale dans le compte de résultat des entreprises de recherche.

M. Jean FRANÇOIS-PONÇET, président, en conclusion du débat, a souligné l'intérêt de la proposition exposée par M. René TRÉGOUËT.

B. L'EXAMEN EN COMMISSION DU PROJET DE LOI

Au cours de sa réunion du mercredi 8 janvier 1992, votre commission des Affaires économiques et du Plan a décidé de se saisir pour avis du projet de loi, compte tenu de l'introduction par le Gouvernement d'un volet spécifiquement consacré au développement des collectivités rurales, lors de la deuxième lecture du projet de loi à l'Assemblée nationale.

Evoquant l'esprit dans lequel s'engageait la réflexion de la commission, M. Jean François-Poncet, président, a rappelé les travaux de la mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural français et les propositions concrètes sur lesquelles elle avait débouché en matière financière et fiscale. Il a notamment souligné l'importance de la proposition tendant à introduire plus de justice dans la répartition entre les petites et les grandes communes de la dotation de base de la dotation globale de fonctionnement.

M. Jean FAURE, rapporteur pour avis, a alors indiqué qu'indépendamment de l'article additionnel qu'il proposerait à la commission d'adopter en vue d'une meilleure hiérarchisation de la dotation de base, la commission pourrait se saisir des dispositions introduites par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, concernant respectivement la redistribution interne des crédits entre les deux parts de la dotation globale d'équipement des communes, l'institution d'une majoration de la dotation de compensation au profit des communes défavorisées et, enfin, les dispositions du chapitre 7 du

titre III du projet de loi relatives au développement et à la solidarité en milieu rural.

A l'issue d'une brève discussion générale, la commission a, lors de l'examen des articles, ouvert un large débat sur le principe de la coopération intercommunale. Dans la ligne des travaux de la mission d'information sur l'Avenir de l'Espace rural français, elle a souhaité que cette coopération se développe. Elle a considéré qu'il n'était pas possible d'assurer le maintien de l'activité dans les zones rurales en comptant uniquement sur les communes isolées, compte tenu en particulier de la faiblesse de leurs moyens. Elle a estimé que l'on ne pourrait maintenir les 36 000 communes françaises qu'à condition d'accepter les regroupements intercommunaux. C'est pourquoi, elle s'est prononcée positivement sur les incitations financières prévues par le projet de loi en faveur de la coopération intercommunale.

Toutefois, elle a souhaité éviter tout dogmatisme et n'a pas voulu que la dotation de développement rural puisse être, pour une large part, réservée aux communautés de communes comme le prévoit le texte de l'Assemblée nationale, d'autant que le Sénat a décidé de ne pas instituer ces nouvelles collectivités.

Elle a donc prévu que la dotation de développement rural serait destinée à trois catégories de bénéficiaires :

- les communes de moins de 3 500 habitants financièrement défavorisées et ayant défini un projet de développement ;

- les groupements de moins de 25 000 habitants ayant décidé de mettre en commun leur taxe professionnelle ;

- les chefs-lieux de canton et les gros bourgs de moins de 10 000 habitants remplissant certaines conditions de potentiel fiscal .

Elle a décidé que le versement des subventions aux deux premières catégories de bénéficiaires serait décidé par une commission composée d'élus, après avis du conseil général.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 63 quater (nouveau)

Répartition de la dotation globale d'équipement des communes entre les deux parts

● **Commentaire**

Dans la rédaction issue de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 l'article 103-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a prévu de répartir la dotation globale d'équipement des communes entre les deux parts, à raison de :

- 60 % au profit de la première part destinée aux communes de plus de 2 000 habitants et versée, pour l'essentiel, sous forme de taux de concours ;

- 40 % au profit de la seconde part destinée aux subventions par opération versées aux communes de petite taille (moins de 2 000 habitants ou communes de 2 000 à 10 000 habitants ayant exercé l'option en faveur de cette part).

Rappelons brièvement que, précédemment, la dotation globale d'équipement des communes était versée à toutes les communes sous forme de taux de concours, mais que cette formule privait en fait la plupart des communes de petite taille de la possibilité réelle d'engager des investissements importants.

Du fait notamment de cette impossibilité d'investissement, la part de la dotation globale d'équipement revenant effectivement aux communes faiblement peuplées chaque année, était inférieure à 40 % du montant global de cette dotation. La fixation d'un taux fixe pour alimenter la seconde part de la dotation

globale d'équipement communale a donc constitué un progrès pour ces communes.

Le présent article, issu d'un amendement présenté à l'Assemblée nationale en deuxième lecture par M. Augustin BONREPAUX propose de porter de 40 à 50 % le montant de la dotation globale d'équipement revenant aux communes éligibles à la seconde part.

On ne peut que se féliciter de voir ainsi revalorisé le montant de la dotation globale d'équipement qui sera réservée aux communes rurales.

Mais il n'y en a pas moins lieu de regretter que cette revalorisation s'impute sur le montant de la dotation globale d'équipement destiné aux autres communes pour lesquelles la dotation globale d'équipement est versée sous forme de taux de concours. Celui ci, déjà très faible, va ainsi inéluctablement diminuer encore à la suite de la réforme, compte tenu de la modicité des sommes globalisées au sein de la dotation globale d'équipement.

Par ailleurs, l'article 63 ter (nouveau) ouvre le droit d'option en faveur de la deuxième part aux groupements de communes éligibles, créés entre le 19 mars 1989 et la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Votre rapporteur, après s'être posé la question de savoir si l'on devait ouvrir plus largement le droit d'option, y a finalement renoncé afin de ne pas trop réduire l'impact de la revalorisation de la deuxième part.

● Position de la commission

Tout en déplorant que "la revalorisation de l'enveloppe destinée aux petites communes n'ait pas été obtenue par une augmentation de l'effort de l'Etat pour abonder la dotation globale d'équipement, votre commission des Affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article additionnel après l'article 64 bis

Révision du mode de calcul de la dotation de base de la dotation globale de fonctionnement

● **Commentaire**

La Mission d'information sur l'Avenir de l'Espace rural français a particulièrement insisté sur l'injustice que constitue l'application d'un coefficient de pondération du nombre d'habitants allant de 1 à 2,5 pour le calcul de la dotation de base.

Ceci explique, pour l'essentiel, que les grandes métropoles perçoivent plus de deux fois plus de D.G.F. par habitant que les communes rurales, ce qui compromet gravement leur capacité à financer les dépenses les plus vitales, en zone rurale.

C'est pourquoi, à la suite des propositions formulées par la Mission, votre commission avait proposé, lors de la discussion du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes (loi n° 91-429 du 13 mai 1991), que toutes les communes de moins de 10 000 habitants se voient appliquer un coefficient de 1,7, proche de celui dont bénéficient les communes de 10 000 à 15 000 habitants (1,7497).

Cet amendement n'a finalement pas été adopté, le Gouvernement objectant, en particulier, qu'il n'avait fait l'objet d'aucune simulation sur les transferts financiers entre les communes qu'il entraînerait nécessairement.

Dans le rapport qu'il a présenté au Parlement, en application de l'article 21 précité, le Gouvernement a présenté les résultats des simulations qu'il a effectuées sur la base de l'application de ce coefficient de 1,7 aux communes de moins de 10 000 habitants.

Il en ressort que l'application de ce coefficient pour le calcul de la dotation de base de l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants aurait conduit, en 1991, à porter le montant global de la dotation de base versée à ces communes de 9,077 milliards de francs à 10,728 milliards de francs (soit un montant supplémentaire de 1,651 milliard de francs, dont 1,443 milliard de francs pour les seules communes de moins de 2 000 habitants).

Dans son rapport, le Gouvernement a invoqué le gonflement du besoin de garantie, évalué à 731 millions de francs, que cette réforme aurait entraîné pour en rejeter le principe.

C'est pourquoi, votre commission, qui tient essentiellement à ce que l'on aille progressivement vers plus de justice dans la distribution des concours financiers de l'Etat, par habitant aux différentes communes, a décidé d'adopter un amendement tendant, par étape, à obtenir que toutes les communes de moins de 10 000 habitants bénéficient d'un coefficient de pondération de 1,7 pour le calcul de leur dotation de base.

Mais, afin de ne pas faire supporter le poids de cette mesure aux collectivités locales de plus grande taille, elle a prévu de la financer en faisant appel à un effort de solidarité de l'Etat. En effet, elle a observé au passage que l'ensemble des mesures proposées par le Gouvernement en faveur du monde rural dans le présent projet de loi était financé exclusivement par un effort de redistribution interne des ressources propres des collectivités locales, sans aucune aide de l'Etat.

Pour que les communes de moins de 10 000 habitants puissent progressivement obtenir une dotation de base calculée par application du coefficient 1,7, elle a ainsi prévu que l'évolution annuelle de la D.G.F. serait calculée en fonction du taux d'évolution du produit intérieur brut en valeur, c'est-à-dire un taux d'évolution incluant un tiers supplémentaire du PIB en volume.

Rappelons qu'à la suite de la réforme du mode d'indexation de la D.G.F. introduite par l'article 47 de la loi de finances pour 1990, la progression annuelle de la D.G.F. a été déconnectée du taux d'évolution de la T.V.A.

A partir de 1991, l'augmentation par rapport à l'année précédente est calculée en fonction d'un indice égal à la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation et des deux tiers du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume. Pour 1992, la progression a ainsi été de 3,903 milliards de francs (soit + 4,42 % au lieu de + 5,22 %), si l'on avait appliqué le PIB en valeur (indice des prix + 100 % du PIB en volume). La progression aurait alors été supérieure de 707 millions de francs et la D.G.F. aurait atteint 92,921 milliards de francs contre 92,214 milliards de francs, effectivement inscrits dans la loi de finances pour 1992.

Les 707 millions de francs que dégagera la revalorisation proposée de l'indexation de la D.G.F. par votre commission, serviront à financer la première année de mise en oeuvre de la réforme. Le besoin de financement pour porter le coefficient de pondération de la population à 1,7 pour toutes les communes de moins de

10 000 habitants étant de l'ordre de 1,7 milliard de francs, la mise en application complète de la réforme pourrait s'étendre sur trois ans.

La revalorisation de l'indexation de la D.G.F. est gagée par une majoration à due concurrence de la taxe sur les tabacs prévue par l'article 775 A du code général des impôts.

Tel est le dispositif que votre commission vous propose d'adopter pour cet article additionnel.

● Amendement

I. Après l'article 64 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 234-2 du code des communes est complété, in fine, par les dispositions suivantes :

"Pour les communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants, le coefficient de pondération servant au calcul de l'attribution moyenne par habitant sera progressivement porté à 1,7 à compter de 1993.

"Le financement de la majoration correspondante de l'attribution des communes bénéficiaires est assuré par une fraction de l'augmentation annuelle de la dotation globale de fonctionnement égale au tiers du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume.

"La répartition des sommes ainsi prélevées entre les communes bénéficiaires est effectuée au prorata du nombre d'habitants.

"Pour l'application des dispositions prévues à l'article L. 234-19-1, il n'est pas tenu compte de la majoration d'attribution versée aux communes de moins de 10 000 habitants au titre du présent article."

II. Le deuxième alinéa de l'article L. 234-1 du code des communes est ainsi rédigé :

"A compter du 1er janvier 1993, le montant de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements évolue 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 du taux d'évolution du

produit intérieur brut total en volume sous réserve que celui-ci soit positif."

III. La perte de ressources résultant, pour l'Etat, de l'augmentation des prélèvements sur recettes entraînée par les dispositions des I et II ci-dessus est compensée par le relèvement à due concurrence des taux prévus à l'article 575-A du code général des impôts.

Article 64 ter (nouveau)

Majoration de la dotation de compensation au profit de certaines communes de moins de 2 000 habitants

● **Commentaire**

Cet article introduit par l'Assemblée nationale en deuxième lecture insère dans le code des communes un article L.234-14-2 nouveau. Il tend à faire bénéficier les **communes de moins de 2 000 habitants** souffrant d'une insuffisance de ressource en raison de leur faible population et supportant des charges élevées dues à l'étendue de leur territoire, d'une majoration de la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement.

Pour pouvoir prétendre à cette majoration, les communes en cause devront remplir l'une ou l'autre des deux conditions suivantes :

1. Etre situées dans un département pauvre bénéficiant de la dotation de fonctionnement minimale prévue par l'article 34 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée et avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants.

2. Avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur de 10 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes mentionnées au 1.

Cette majoration sera répartie entre les communes bénéficiaires à raison de :

- la moitié de son montant au prorata des attributions dont elles bénéficient au titre de la fraction "voirie" de leur dotation de compensation ;

- l'autre moitié au prorata du potentiel fiscal par hectare.

Le montant de la majoration que le Gouvernement avait initialement prévu de fixer à 300 millions de francs pour 1992 a été ramené à 200 millions de francs pour cet exercice. Il est prévu qu'il évoluera ensuite comme la dotation de compensation des communes.

Les attributions versées aux communes bénéficiaires au titre de cette majoration ne seront pas prises en compte pour le calcul de la garantie de progression minimale. Pour les communes qui peuvent prétendre à cette dernière, la majoration produira donc pleinement ses effets.

● Position de la Commission

Votre commission des Affaires économiques se félicite de l'orientation finalement retenue pour revaloriser la dotation de compensation des communes rurales pauvres. Elle a émis cependant deux réserves :

- D'une part le montant de l'enveloppe attribuée à cette majoration est très faible au regard des sommes qui auraient pu être attribuées aux communes en cause si l'on avait suivi la suggestion de la mission d'information de rééquilibrer les coefficients de pondération entre les deux fractions logements sociaux et voirie au sein de la dotation de compensation.

- D'autre part, elle regrette que les 200 millions qui alimenteront la majoration n'aient pas été purement et simplement par une revalorisation à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement.

Mais elle note avec satisfaction que l'argument invoqué par le Gouvernement pour ne pas rééquilibrer la part de dotation de base revenant aux communes de petite taille à savoir la neutralisation de cette mesure par le jeu du mécanisme de garantie peut facilement trouver sa solution. En effet, il suffit comme en dispose le présent article de prévoir qu'il n'est pas tenu compte pour le calcul de la garantie des majorations versées au titre de la dotation considérée. Votre commission a toutefois adopté deux amendements au présent article.

Le premier a pour objet de prévoir que le montant de la majoration fixé à 200 millions de francs en 1992, serait porté à 300 millions de francs en 1993, le montant étant fixé, pour les années ultérieures, par le comité des finances locales, à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 2 % et 3 % du montant des crédits affectés à la dotation de compensation des communes.

Le deuxième amendement prévoit que le Gouvernement présentera au Parlement un rapport, avant le 1er janvier 1993, évaluant l'incidence qu'aurait l'introduction de la notion de surface agricole utile dans le calcul du potentiel fiscal superficiaire, ainsi que la prise en compte des superficies boisées.

● **Amendement**

I. Compléter cet article par un II ainsi rédigé :

...- Avant le 1er janvier 1993, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport évaluant l'incidence sur la répartition par strates de population et par région, de la majoration de la dotation de compensation prévue par le présent article, qu'aurait la prise en compte, dans le calcul de cette majoration, du potentiel fiscal par hectare de surface agricole utile, en tenant compte au surplus des superficies de forêts.

III. En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention :

I.

● **Amendement**

Rédiger comme suit le IV du texte proposé par cet article pour l'article L.234-14-2 du code des communes :

"IV.- Le montant de la majoration de la dotation de compensation est fixé à 200 millions de francs en 1992 et à 300 millions de francs en 1993. Pour les années ultérieures, ce montant est fixé par le comité des finances locales, sans toutefois qu'il

puisse excéder 3 % du montant des crédits affectés à la dotation de compensation des communes ni être inférieur à 2 % de ce montant.

CHAPITRE 7

Du développement et de la solidarité en milieu rural

Article 64 quater (nouveau)

Financement de la dotation de développement rural

• Commentaire

Cet article qui ouvre le volet introduit à l'Assemblée nationale en deuxième lecture à l'initiative du Gouvernement, en vue de favoriser le développement et la solidarité en milieu rural, institue à partir de 1992 un prélèvement sur le fonds de compensation de la taxe professionnelle, appliqué à son accroissement annuel et égal, la première année, au plus à 300 millions de francs, la deuxième à 600 millions de francs, les troisième et quatrième années à 1 milliard de francs, en vue de financer la nouvelle dotation de développement rural.

On rappellera brièvement que la dotation de compensation de la taxe professionnelle instituée par l'article 6 de la loi de finances pour 1987 a pour objet de compenser quatre types d'allègements de la taxe professionnelle :

- la réduction de la fraction des salaires pris en compte dans les bases ;

- le plafonnement à deux fois la moyenne nationale du taux communal de taxe professionnelle ;

- l'abattement général des bases de 16 % ;

- la réduction pour embauche et investissement. Notons que ce dernier allègement introduit en 1988, vient d'être pour l'essentiel remis en cause par l'article 46 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991).

La dotation de compensation de la taxe professionnelle est actualisée chaque année en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales de l'Etat tel qu'il ressort des évaluations du projet de loi de finances de l'année et net des remboursements et dégrèvements et des prélèvements sur recettes.

Dans les mêmes conditions que la loi de finances de 1992 l'a fait concernant la compensation de la réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissements, le présent article prévoit que la ponction effectuée sur la dotation globale de la taxe professionnelle au titre de la dotation de développement rural ne pourra avoir pour effet de réduire les compensations de taxe professionnelle perçues par certaines catégories de collectivités. Il s'agit ici seulement des communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et les communes qui ont bénéficié au titre de l'année précédente d'une attribution d'un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

● Position de la commission

On peut regretter que ne figurent pas dans cette liste des communes exemptées, les communes rurales de moins de 10 000 habitants qui, elles aussi, connaissent des difficultés financières.

Aussi, votre commission vous proposera-t-elle d'adopter un amendement tendant à inclure les communes de moins de 10 000 habitants ayant des bases de taxe professionnelle inférieures à la moyenne, dans la liste des communes dont les attributions, au titre de la dotation de compensation, ne doivent pas être diminuées, du fait du prélèvement effectué pour financer la dotation de développement rural.

● Amendement

Compléter, in fine, le texte proposé par cet article pour compléter le IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), par un alinéa ainsi rédigé :

"c) les communes de moins de 10 000 habitants dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont, l'année précédente, inférieures à la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatées, la même année, pour les collectivités de même nature."

Article 64 quinquies (nouveau)

Ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

● **Commentaire**

Précisons que selon le dispositif gouvernemental, c'est au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle qu'il reviendra de gérer la dotation de développement rural.

Les recettes provenant du prélèvement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle qui serviront à financer la dotation de développement rural seront reversées au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle à cette fin.

C'est pourquoi le présent article de coordination complète à l'article 1648 A bis du code général des impôts la liste des recettes du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle en y ajoutant le prélèvement sur l'accroissement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Il précise en outre qu'à compter du 1er janvier 1992, les ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle seront réparties conformément aux dispositions de l'article 1648 B, dans un souci d'harmonisation et de mise à jour des dispositions du code général des impôts relatives au fonds.

● **Position de la commission**

Votre commission a émis un avis favorable sur cet article.

Article 64 sexies (nouveau)

Création et répartition de la dotation de développement rural

• **Commentaire**

Cet article qui aurait logiquement dû être placé en tête du dispositif est au coeur de la réforme présentée par le Gouvernement, puisqu'il institue et fixe les conditions de répartition de la dotation de développement rural.

Celle-ci constituera désormais la première fraction du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. Son montant qui sera arrêté chaque année par le comité des finances locales devra être au minimum égal au montant de la ressource dégagée par le prélèvement opéré en application de l'article 64 quater.

1. Les bénéficiaires

Le présent article prévoit que la dotation de développement rural sera réservée à deux catégories de bénéficiaires :

- d'une part, certains groupements, à savoir les communautés de 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, ainsi que les groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, qui répondent aux mêmes conditions de population que les communautés de communes précitées ;

- d'autre part, les communes de moins de 10 000 habitants remplissant 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 est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de moins de 10 000 habitants.

Toutefois la dotation de développement rural ne peut être attribuée à une telle commune, lorsque celle-ci est située dans une agglomération comprenant une ou plusieurs communes qui bénéficient déjà de la dotation ville centre prévue à l'article L 234-14 du code des communes ou lorsqu'elle est éligible à la dotation de solidarité urbaine ou encore bénéficie des attributions du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France.

Des dispositions particulières sont prévues pour les communes des départements d'Outre-mer et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, qui bénéficieront de cette dotation.

2. Les conditions de répartition de la dotation

Cet article fixe, en outre, les conditions de répartition de la dotation :

a) S'agissant des groupements bénéficiaires, les crédits qui leur sont affectés seront répartis entre les départements, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte notamment du nombre de collectivités concernées, de leur population, de leur potentiel fiscal et pour les groupements à fiscalité propre et de leur coefficient d'intégration fiscale. Le nombre des communes regroupées au sein des "collectivités" concernées pourra être doublé lorsque les groupements concernés comprendront des communes de moins de 15 000 habitants qui seront chef-lieu de canton ou seront plus peuplées que le chef-lieu de canton et dont le potentiel fiscal par habitant sera inférieur au potentiel moyen national par habitant des communes de moins de 15 000 habitants et un effort fiscal supérieur à l'effort fiscal moyen des communes de moins de 15 000 habitants.

Dans chaque département, c'est au Représentant de l'Etat dans le département qu'il reviendra d'arrêter les attributions après avis d'une commission d'élus. Cette commission comprendra, outre les membres de la commission consultés pour la répartition de la deuxième part de la dotation globale d'équipement de communes, des représentants des maires des communes et des groupements de communes concernés, dont la population est comprise entre 2 000 et 20 000 habitants, désignés dans les mêmes conditions que les autres membres de la commission.

Les attributions seront versées sous forme de subvention, en vue de la réalisation de projets de développement économique élaborés par les communautés et groupements de communes en cause. Les attributions sont évaluées en fonction de critères objectifs, notamment l'augmentation des bases de fiscalité directe locale et les créations d'emploi dans le groupement.

b) Pour les communes bénéficiaires, l'attribution qui revient à chacune d'elles sera 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.

Pour les communes membres d'un groupement à fiscalité propre, l'effort fiscal sera calculé en ajoutant aux taux de chacune de leurs propres taxes communales, ceux appliqués par le groupement, aux bases respectives desdites taxes.

La part de la dotation de développement rural revenant aux communes est arrêtée par le comité des finances locales. Pour la première année, elle ne pourra être inférieure à 150 millions de francs. Pour les années ultérieures, ce montant évoluera comme la dotation annuelle versée par l'Etat au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

3. Les autres composantes du fonds

La seconde fraction du fonds de péréquation de la taxe professionnelle sera désormais constituée par ses composantes actuelles.

Il reviendra au Comité des finances locales de fixer le montant de cette seconde fraction qui ne pourra être inférieur à 90 % du montant des ressources qui leur était jusque là destinées. Cela signifie que le comité de finances locales pourra décider d'abonder la dotation de développement rural, au delà des ressources provenant du prélèvement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

● Position de la commission

Votre commission a tout d'abord constaté la modicité des sommes dégagées pour aider les collectivités rurales dans leur développement. S'agissant du mode de financement de la dotation, elle a regretté que l'Etat ne fasse aucun effort propre et se contente d'imposer une ponction supplémentaire sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle qui est une ressource essentielle des collectivités locales.

Bien qu'un large débat ait fait ressortir la volonté forte d'un renforcement de la coopération intercommunale en zone rurale, elle a pris en compte le fait que le Sénat s'était déclaré défavorable, en première lecture, à l'institution des communautés de communes et des communautés de villes, estimant que les structures de coopération existantes étaient suffisantes.

Or, le présent projet de loi réserve une large part des sommes affectées à la dotation de développement rural aux seules communautés de communes et groupements à fiscalité propre, c'est-à-dire aux districts très intégrés, peu nombreux en zone rurale. Ainsi les syndicats intercommunaux et les districts non dotés d'une fiscalité propre se trouveront exclus du bénéfice du dispositif.

Aussi, la commission, qui a souhaité qu'une part non négligeable de la dotation aille aux groupements, n'en a pas moins voulu réserver une part spécifique aux communes de moins de 3 500 habitants.

Elle a totalement refondu la rédaction de cet article pour tenir compte de ces diverses préoccupations et tendre à un équilibre entre les différentes catégories de collectivités et de groupements susceptibles de bénéficier de la dotation.

La dotation de développement rural serait divisée en deux parts.

- La première part, égale à 60 % du montant de la dotation, serait répartie entre les communes de moins de 3 500 habitants ayant un potentiel fiscal moyen par habitant inférieur à la moyenne nationale et ayant adopté un projet de développement local, d'une part, et les groupements de communes de moins de 25 000 habitants dotés d'une compétence en matière d'aménagement rural et ayant opté pour la mise en commun de leur taxe professionnelle, d'autre part.

Pour l'attribution des crédits affectés à cette part entre les collectivités et groupements bénéficiaires, la commission a décidé que le pouvoir de décision serait confié à une commission d'élus après avis du conseil général.

- La deuxième part de la dotation de développement rural, égale à 40 % du montant de celle-ci, serait répartie entre les communes chef-lieu de canton et les communes plus peuplées que les chef-lieu de canton ayant un potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne des communes de moins de 10.000 habitants.

La commission a adopté, en outre, à cet article, un amendement de coordination.

● Amendement

Remplacer les troisième à quinzième alinéas du texte proposé par cet article pour le I de l'article 1648 B du code général des impôts par les dispositions suivantes :

"Cette dotation comprend deux parts.

"a) La première part dont le montant est égal à 60 % de la dotation est répartie entre :

- les communes de moins de 3 500 habitants supportant des charges élevées en raison de l'étendue de leur territoire et ayant un potentiel fiscal moyen par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes et ayant adopté un projet de développement local ;

"- les groupements de communes de moins de 25 000 habitants dotés d'une compétence en matière d'aménagement de l'espace rural et ayant opté pour un régime fiscal de substitution aux communes membres pour la fixation du taux et la perception de la taxe professionnelle.

"Les crédits affectés à cette part sont répartis, entre les départements métropolitains, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte du nombre des communes et groupements de chaque département susceptibles de bénéficier de ces crédits, ainsi que de l'importance de leur population, de la longueur de la voirie classée dans leur domaine public, cette longueur étant doublée en zone de montagne, et de leur potentiel fiscal.

"Ces crédits sont attribués aux différents bénéficiaires sous forme de subvention pour la réalisation d'une opération déterminée, par une commission d'élus après avis du conseil général et en tenant compte de critères objectifs comprenant notamment l'augmentation attendue des bases de fiscalité directe locale et du nombre de créations d'emplois sur le territoire de la commune ou du groupement considéré.

"La commission visée à l'alinéa précédent comprend, outre les membres de la commission prévue à l'article 103-4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, des représentants des groupements concernés, désignés dans les mêmes conditions que les autres membres de la commission.

"b) La seconde part dont le montant est égal à 40 % de la dotation est réservée aux communes de moins de 10 000 habitants qui sont :

"- soit chef-lieu de canton,

"- soit plus peuplées que le chef-lieu de canton, à condition d'avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de moins de 10 000 habitants.

"L'attribution revenant à chaque commune bénéficiaire est déterminée en fonction de la population et 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."

● Amendement

Supprimer les dix-neuvième, vingtième et vingt-et-unième alinéas du texte proposé par cet article pour le I de l'article 1648 B du code général des impôts.

Articles 64 septièmes et 64 octièmes (nouveaux)

Mesures de coordination

● **Commentaire**

Ces deux articles tirent les conséquences de la modification dans la répartition des attributions du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, introduites par les articles précédents.

L'article 64 septièmes prévoit une mise à jour du II de l'article 16148 B du code général des impôts qui énumère les actuelles attributions du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (part principale versée aux communes en fonction du potentiel fiscal et de l'effort fiscal, compensation de la perte importante de base d'imposition à la taxe professionnelle et part versée aux communes connaissant des difficultés financières graves).

Rappelons qu'en vertu de l'article 64 sixièmes, ces différents éléments constitueront désormais la seconde fraction du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

L'article 64 octièmes abroge l'article 1648 B bis du code général des impôts qui fixait les règles transitoires d'attribution des ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, pour les exercices 1984 à 1986.

● **Position de la commission**

Votre commission a estimé que ces articles n'appelaient pas de commentaires particuliers et leur a donné un avis favorable.