

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 octobre 1980.

PROJET DE LOI

complétant la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements,

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. RAYMOND BARRE,
Premier Ministre,

PAR M. CHRISTIAN BONNET,
Ministre de l'Intérieur.

(Renvoyé à la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

La loi du 3 janvier 1979 a institué une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales en remplacement du versement représentatif de la taxe sur les salaires (V. R. T. S.). Elle comportait trois innovations principales : la *garantie d'une évolution* automatique de son montant, la *globalisation des versements*, l'*instauration d'un mécanisme de péréquation* faisant jouer la solidarité entre les communes :

- la *garantie d'évolution* résulte de la liaison établie entre l'évolution des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée de l'Etat et la D. G. F., sans que cette évolution puisse être inférieure à la progression du traitement des fonctionnaires. Le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement s'effectue très simplement, alors que le mécanisme du V. R. T. S. nécessitait un travail d'estimation complexe ;
- la *globalisation des versements* résulte du regroupement de l'ensemble des crédits jusqu'alors affectés au V. R. T. S. aux versements représentatifs des impôts sur les spectacles et ceux relatifs à la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général des communes. La dotation globale de fonctionnement constitue ainsi, pour les collectivités locales, une recette de fonctionnement non affectée, et donc libre d'emploi ;
- la *solidarité entre les communes* résulte :
 - d'une part de la prise en compte d'une notion nouvelle dans le calcul de la D. G. F. : celle du potentiel fiscal, instrument de mesure de la richesse fiscale des collectivités locales ;
 - d'autre part, de la dotation minimale de fonctionnement attribuée aux petites communes.

*
**

La loi a fixé les modalités de répartition de la dotation entre les communes, leurs groupements et des départements. Elle distingue notamment :

— *une dotation forfaitaire*, héritage de l'ancienne taxe locale et de l'attribution de garantie du V. R. T. S. A terme, cette dotation évoluera au rythme de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement ;

— *une dotation de péréquation*, divisée en deux parts. La première part, répartie en fonction du potentiel fiscal, tient compte de la richesse réelle des collectivités. La seconde part est répartie en fonction des impôts sur les ménages ;

— *des concours particuliers*, qui permettent de prendre en considération la situation spécifique de certaines communes, notamment les communes touristiques ou thermales, les villes centres d'unités urbaines, et les petites communes aux ressources modiques.

Le rapport présenté par le Gouvernement au Parlement en application de l'article 25 de la loi du 3 janvier 1979 rend compte des deux premières années d'application de la dotation globale de fonctionnement.

Cette loi, qui résulte d'une étroite concertation avec les Assemblées parlementaires, a, sans contestation possible, et en dépit des quelques imperfections inhérentes à toute construction humaine, atteint les objectifs fixés.

En premier lieu, le rattachement au produit net de la T. V. A. du montant de la dotation de fonctionnement a été bénéfique aux collectivités locales. Le mécanisme de calcul de la dotation a le double mérite de la clarté et d'une évolution nettement plus favorable depuis 1979 aux collectivités locales que celle du V. R. T. S.

La dotation globale de fonctionnement, devenue l'une des recettes principales de fonctionnement des collectivités locales, représente, en moyenne nationale, près du tiers des recettes des communes.

En second lieu, l'évolution en 1979 et 1980 des montants respectifs des ressources affectées à la dotation forfaitaire et à la dotation de péréquation et, au sein de celle-ci, des deux parts réparties, l'une en fonction du potentiel fiscal, l'autre en fonction des impôts sur les ménages a permis une réduction des inégalités entre les collectivités locales dans les montants perçus par habitant. Cependant, il n'en est pas résulté de bouleversements des budgets locaux en raison du rythme prudent retenu par le Parlement pour cette évolution.

L'expérience ne remet donc pas en cause, mais au contraire conforte les principes qui ont guidé le législateur il y a deux ans.

Dans cet esprit, bien que certaines imperfections aient pu être constatées, il est apparu dangereux de compliquer, dans un souci excessif de perfectionnisme, les règles découlant de la loi du 3 janvier 1979 pour la répartition de la dotation globale de fonctionne-

ment. Le Gouvernement n'a pas souhaité, après une expérience largement positive, exposer les collectivités locales aux aléas de nouvelles et profondes modifications.

..

La loi du 3 janvier 1979 ne fixant pas le régime de la dotation globale de fonctionnement pour 1981 et les années suivantes l'objet du présent projet de loi se limite donc pour l'essentiel à proposer au Parlement de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la poursuite des mécanismes institués il y a deux ans :

Il s'agit notamment de fixer :

— le montant des ressources affectées aux dotations forfaitaire et de péréquation ;

— le montant des ressources affectées à chacune des deux parts de la dotation de péréquation ;

— le régime définitif de la garantie de progression minimale ;

— le régime applicable aux communes de la région Ile-de-France qu'il est apparu souhaitable d'orienter résolument vers un retour aux règles de droit commun.

Le projet de loi, par ailleurs, institue dès 1981, la dotation spéciale relative au logement des instituteurs, telle qu'elle résulte du texte adopté par le Sénat au cours de sa dernière session.

Il procède, enfin, à quelques aménagements mineurs destinés à améliorer ou à préciser la loi du 3 janvier 1979.

Article premier.

Entre le quatrième et le cinquième alinéa de l'article L. 234-1 du Code des communes est inséré l'alinéa suivant :

« Le montant de la régularisation, auquel est ajouté le reliquat comptable éventuel du même exercice, est réparti entre tous les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement au prorata des sommes reçues au cours de l'exercice correspondant. »

EXPOSE DES MOTIFS

L'insertion de cet alinéa nouveau est une disposition d'ordre qui fait préciser par la loi le mode de répartition du montant de la régularisation.

Article 2.

L'article L. 234-2 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 234-2. — Chaque commune perçoit une dotation forfaitaire :

« Pour 1981, la part des ressources affectées à la dotation forfaitaire est fixée à 52,5 % de la dotation globale de fonctionnement après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers institués par l'article L. 234-12, pour la dotation spéciale instituée par l'article L. 234-11-1 et pour la dotation de garantie minimale prévue à l'article L. 234-19-1 ;

« Pour les huit années suivantes, ce chiffre est réduit de 2,5 points par an. »

EXPOSE DES MOTIFS

L'article 2 ci-dessus et l'article 4 ci-dessous du projet de loi modifient les articles L. 234-2 et L. 234-6 du Code des communes qui fixaient pour 1979 et 1980 le montant des ressources affectées respectivement à la dotation forfaitaire et à la dotation de péréquation. En 1979, les ressources affectées à la dotation forfaitaire étaient égales à 57,5 % du montant de la dotation globale de fonctionnement après déduction du montant des concours particuliers. En 1980, elles étaient ramenées à 55 %.

Pour les ressources affectées à la dotation de péréquation ces montants étaient respectivement de 42,5 % et 45 %.

Le projet de loi prévoit de poursuivre au même rythme l'évolution des parts respectives des deux dotations.

Comme en 1979 et 1980, leurs montants seraient calculés après prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement des ressources affectées aux concours particuliers, auxquels s'ajouteraient désormais les ressources affectées à la dotation spéciale « Logement des instituteurs » et à la dotation de garantie de progression minimale.

La dotation spéciale « Logement des instituteurs » a été introduite par le Sénat à l'article 85 *quater* du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales. Cette disposition est reprise dans le présent projet de loi afin d'en assurer la mise en œuvre dès 1981.

Quant à la garantie de progression minimale, dont le régime définitif est précisé par le projet de loi, il apparaît nécessaire que la dotation correspondante ne soit plus prélevée sur le montant des concours particuliers mais sur la dotation globale elle-même.

Le projet de loi fixe définitivement le partage des ressources affectées à la dotation forfaitaire et à la dotation de péréquation. Leurs évolutions respectives de 1979 à 1989 sont données par le tableau suivant :

	DOTATION forfaitaire.	DOTATION péréquation.
1979	57,5	42,5
1980	55	45
1981	52,5	47,5
1982	50	50
1983	47,5	52,5
1984	45	55
1985	42,5	57,5
1986	40	60
1987	37,5	62,5
1988	35	65
1989	32,5	67,5
Rappel 1978 (V. R. T. S.)...	60	40
	(Attribution de garantie.)	(Versement en fonction des impôts ménages.)

En 1989, au terme de l'évolution proposée, la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation atteindraient respectivement 32,5 et 67,5 %.

L'article 5 ci-dessous complète ces dispositions en fixant le partage entre les deux parts de la dotation de péréquation.

Article 3.

L'article L. 234-3 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 234-3. — La dotation forfaitaire est proportionnelle à la dotation forfaitaire de l'année précédente »

EXPOSE DES MOTIFS

La modification de l'article L. 234-3 du Code des communes est une disposition d'ordre qui vise à supprimer la référence au V. R. T. S. pour le calcul des attributions de la dotation forfaitaire.

Article 4.

Les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 234-6 du Code des communes sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Pour 1981, la part des ressources affectées à la dotation de péréquation est fixée à 47,5 % de la dotation globale après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers,

institué par l'article L. 234-12, pour la dotation spéciale visée à l'article L. 234-11-1 et pour la dotation de garantie de progression minimale prévue à l'article L. 234-19-1.

« Pour les huit années suivantes, ce chiffre est augmenté de 2,5 points par an. »

EXPOSE DES MOTIFS

L'article 4 ci-dessus modifie l'article L. 234-6 du Code des communes et précise la part des ressources affectées à la dotation de péréquation à compter de 1981. Il complète donc l'article 2 du projet de loi, qui précisait la part des ressources affectées à la dotation forfaitaire à compter de 1981. Ses motifs ont été exposés à son propos.

Article 5.

Le sixième alinéa de l'article L. 234-7 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Pour 1981, la part des ressources réparties en fonction du potentiel fiscal est fixée à 27,5 % de la dotation de péréquation. Pour les neuf années suivantes, ce chiffre est augmenté de 2,5 points par an. »

EXPOSE DES MOTIFS

Cet article complète les dispositions résultant des articles 2 et 4 du projet de loi. Le tableau ci-dessous donne l'évolution des parts respectives de la dotation de péréquation.

	DOTATION DE PEREQUATION			
	Part potentiel fiscal.		Part impôts ménages.	
	(1)	(2)	(1)	(2)
1979	20	8,50	80	34
1980	25	11,50	75	33,75
1981	27,5	13,06	72,5	34,44
1982	30	15	70	35
1983	32,5	17,06	67,5	35,44
1984	35	19,25	65	35,75
1985	37,5	21,56	62,5	35,94
1986	40	24	60	36
1987	42,5	26,56	57,5	35,94
1988	45	29,25	55	35,75
1989	47,5	32,06	52,5	35,44
1990	50	33,75	50	33,75

(1) En pourcentage de la dotation de péréquation.

(2) En pourcentage de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation.

Le rythme d'évolution proposé permettrait d'assurer la péréquation voulue par le législateur sans pour autant bouleverser les budgets locaux.

Article 6.

Après l'article L. 234-11 du Code des communes sont insérés une sous-section III bis intitulée « Dotation spéciale » et un article L. 234-11-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 234-11-1. — Il est institué une dotation spéciale attribuée à chaque commune proportionnellement au nombre d'instituteurs attachés à l'ensemble des écoles de la commune.

« Cette dotation est égale au produit du nombre des instituteurs attachés à l'ensemble des écoles de la commune par le montant moyen des indemnités représentatives de logement versées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi par l'ensemble des communes à l'ensemble des instituteurs non logés par elles.

« Ce montant sera revalorisé chaque année comme l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement.

« Pour la première année, la dotation spéciale de chaque commune est égale au sixième de la somme obtenue en application du présent article. Elle augmente ensuite d'un sixième par an. »

Article 7.

Par exception à l'article L. 234-1 du Code des communes, alinéa 5, le reliquat comptable éventuel de l'exercice 1980 est affecté en 1981 à la dotation spéciale prévue à l'article L. 234-11-1 du Code des communes.

EXPOSE DES MOTIFS

Le nouvel article L. 234-11-1 du Code des communes rendrait applicable dès 1981 la dotation spéciale attribuée à chaque commune proportionnellement au nombre des instituteurs attachés à l'ensemble des écoles de la commune. Le texte retenu est celui adopté par le Sénat au cours de la dernière session parlementaire.

L'article 12 du projet de loi renvoie à un décret les modalités d'application de ces dispositions aux Territoires d'Outre-Mer.

Article 8.

Le deuxième alinéa de l'article L. 234-12 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« La part des ressources affectées aux concours particuliers, fixée à 4 % de la dotation globale de fonctionnement, peut être portée jusqu'à 5 % par le comité des finances locales institué par l'article L. 234-20. »

EXPOSE DES MOTIFS

Le montant de la garantie de progression minimale serait désormais prélevé sur les dotations forfaitaire et de péréquation, alors qu'il l'a été jusqu'à présent sur les concours particuliers.

Les motifs de cette mesure sont exposés à l'article 9 ci-dessous.

Ce transfert permet une réduction du taux de prélèvement des concours particuliers sans affecter leur contenu.

Article 9.

Après l'article L. 234-19 du Code des communes est inséré l'article suivant :

« *Art. L. 234-19-1.* — Les communes et groupements de communes reçoivent au titre de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation une attribution au moins égale à 105 % des sommes dues au même titre au cours de l'exercice précédent.

« Les sommes correspondantes constituent une dotation particulière, prélevée sur la dotation globale de fonctionnement après déduction du montant des concours particuliers institués par l'article L. 234-12 du Code des communes. Son montant est arrêté par le Comité des finances locales. »

EXPOSE DES MOTIFS

La loi du 3 janvier 1979 fixe les dispositions transitoires applicables en 1979 et 1980 pour la garantie de progression minimale de la dotation globale de fonctionnement de chaque collectivité bénéficiaire.

Les articles 9 et 11 du projet de loi pérennisent ces dispositions, en précisant que le montant de la dotation de garantie serait désormais prélevé sur les dotations forfaitaire et de péréquation.

La garantie de progression minimale est calculée sur la base des attributions reçues au titre des seules dotations forfaitaire et de péréquation. Il est donc logique d'en effectuer le prélèvement sur leurs montants. En outre, le montant de la garantie est variable suivant les années, en fonction notamment du taux de progression de l'ensemble de la D. G. F. Son prélèvement sur les concours particuliers affectait leur progression. La mesure proposée évite cet écueil et donne l'assurance d'une progression régulière des concours particuliers.

Article 10.

L'article L. 263-13 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 263-13.* — Pour 1981, la dotation forfaitaire des communes et groupements de communes de la région Ile-de-France est égale au total de la part de l'attribution directement reçue en 1980 à ce titre et du versement du fonds d'égalisation des charges des communes, majoré du taux de progression de la dotation forfaitaire de l'ensemble de ses bénéficiaires.

« Pour 1982 et les années suivantes, la dotation forfaitaire de ces communes et groupements de communes est calculée dans les conditions définies à l'article L. 234-3 du Code des communes. »

EXPOSE DES MOTIFS

L'article 14 de la loi du 3 janvier 1979, modifiant l'article L. 263-13 du Code des communes, avait fixé pour 1979 et 1980 le régime particulier des communes et groupements de communes de la région Ile-de-France.

Le projet de loi prévoit le retour en 1981 de ces collectivités dans le régime de droit commun des communes et groupements de communes.

Article 11.

Entre le sixième et le septième alinéa de l'article 17 de la loi du 3 janvier 1979 est inséré l'alinéa suivant :

« Les départements reçoivent la dotation de progression minimale prévue à l'article L. 234-19-1 du Code des communes. »

Article 12.

Les dispositions de l'article 6 de la présente loi seront rendues applicables aux Territoires d'Outre-Mer par décret en Conseil d'Etat.

EXPOSE DES MOTIFS

L'article 11 du projet de loi complète l'article 9 ; il rend applicable aux départements la garantie de progression minimale instituée au bénéfice des communes et groupements de communes par l'article L. 234-19-1 *nouveau* du Code des communes.

L'article 12 rend applicable aux Territoires d'Outre-Mer la dotation spéciale relative au logement des instituteurs.

Article 13.

L'article 33 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la Région parisienne est abrogé.

EXPOSE DES MOTIFS

L'article 33 de la loi du 10 juillet 1964 instituait le Fonds d'égalisation des charges des communes.

L'article 10 du projet de loi supprimant implicitement ce dernier rend nécessaire l'abrogation dudit article.

PROJET DE LOI

Le Premier Ministre,
Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur,
Vu l'article 39 de la Constitution.

Décète :

Le présent projet de loi complétant la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements, délibéré en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat (Commission permanente), sera présenté au Sénat par le Ministre de l'Intérieur qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

Entre le quatrième et le cinquième alinéa de l'article L. 234-1 du Code des communes est inséré l'alinéa suivant :

« Le montant de la régularisation, auquel est ajouté le reliquat comptable éventuel du même exercice, est réparti entre tous les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement au prorata des sommes reçues au cours de l'exercice correspondant. »

Art. 2.

L'article L. 234-2 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 234-2. — Chaque commune reçoit une dotation forfaitaire :

« Pour 1981, la part des ressources affectées à la dotation forfaitaire est fixée à 52,5 % de la dotation globale de fonctionnement après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers institués par l'article L. 234-12, pour la dotation spéciale instituée par l'article L. 234-11-1 et pour la dotation de garantie minimale prévue à l'article L. 234-19-1.

« Pour les huit années suivantes, ce chiffre est réduit de 2,5 points par an. »

Art. 3.

L'article L. 234-3 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 234-3. — La dotation forfaitaire est proportionnelle à la dotation forfaitaire de l'année précédente. »

Art. 4.

Les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 234-6 du Code des communes sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Pour 1981, la part des ressources affectées à la dotation de péréquation est fixée à 47,5 % de la dotation globale après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers, institués par l'article L. 234-12, pour la dotation spéciale visée à l'article L. 234-11-1 et pour la dotation de garantie de progression minimale prévue à l'article L. 234-19-1.

« Pour les huit années suivantes, ce chiffre est augmenté de 2,5 points par an. »

Art. 5.

Le sixième alinéa de l'article L. 234-7 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Pour 1981, la part des ressources réparties en fonction du potentiel fiscal est fixée à 27,5 % de la dotation de péréquation. Pour les neuf années suivantes, ce chiffre est augmenté de 2,5 points par an. »

Art. 6.

Après l'article L. 234-11 du Code des communes sont insérés une sous-section III *bis* intitulée « Dotation spéciale » et un article L. 234-11-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 234-11-1. — Il est institué une dotation spéciale attribuée à chaque commune proportionnellement au nombre d'instituteurs attachés à l'ensemble des écoles de la commune.

« Cette dotation est égale au produit du nombre des instituteurs attachés à l'ensemble des écoles de la commune par le montant moyen des indemnités représentatives de logement versées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi par l'ensemble des communes à l'ensemble des instituteurs non logés par elles.

« Ce montant sera revalorisé chaque année comme l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement.

« Pour la première année, la dotation spéciale de chaque commune est égale au sixième de la somme obtenue en application du présent article. Elle augmente ensuite d'un sixième par an. »

Art. 7.

Par exception à l'article L. 234-1 du Code des communes, alinéa 5, le reliquat comptable éventuel de l'exercice 1980 est affecté en 1981 à la dotation spéciale prévue à l'article L. 234-11-1 du Code des communes.

Art. 8.

Le deuxième alinéa de l'article L. 234-12 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« La part des ressources affectées aux concours particuliers, fixée à 4 % de la dotation globale de fonctionnement, peut être portée jusqu'à 5 p. 100 par le comité des finances locales institué par l'article L. 234-20. »

Art. 9.

Après l'article L. 234-19 du Code des communes est inséré un article L. 234-19-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 234-19-1.* — Les communes et groupements de communes reçoivent au titre de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation une attribution au moins égale à 105 % des sommes dues au même titre au cours de l'exercice précédent.

« Les sommes correspondantes constituent une dotation particulière, prélevée sur la dotation globale de fonctionnement après déduction du montant des concours particuliers institués par l'article L. 234-12 du Code des communes. Son montant est arrêté par le comité des finances locales. »

Art. 10.

L'article L. 263-13 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 263-13.* — Pour 1981, la dotation forfaitaire des communes et groupements de communes de la région Ile-de-France est égale au total de la part de l'attribution directement reçue en

1980 à ce titre et du versement du Fonds d'égalisation des charges des communes, majoré du taux de progression de la dotation forfaitaire de l'ensemble de ses bénéficiaires.

« Pour 1982 et les années suivantes, la dotation forfaitaire de ces communes et groupements de communes est calculée dans les conditions définies à l'article L. 234-3 du Code des communes. »

Art. 11.

Entre les sixième et septième alinéas de l'article 17 de la loi du 3 janvier 1979 est inséré l'alinéa suivant :

« Les départements reçoivent la dotation de progression minimale prévue à l'article L. 234-19-1 du Code des communes. »

Art. 12.

Les dispositions de l'article 6 de la présente loi seront rendues applicables aux Territoires d'Outre-Mer par décret en Conseil d'Etat.

Art. 13.

L'article 33 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la Région parisienne est abrogé.

Fait à Paris, le 14 octobre 1980.

Signé : RAYMOND BARRE.

Par le Premier Ministre :

Le Ministre de l'Intérieur,

Signé : Christian BONNET.