

N° 92

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 novembre 1980

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles de Législation du Suffrage Universel du Règlement et d'Administration Générale (1) sur le projet de loi déclaré d'urgence 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.

Par M. Lionel de TINGUY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, vice-présidents ; Charles Lederman, Roiand du Luart, Pierre Salvi, Baudouin de Hauteclouque, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Roger Boileau, Raymond Bouvier, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Girault, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Raymond Tarcy, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Sénat : 32 (1980-1981).

Collectivités locales. — Dotation globale de fonctionnement - Communes - Code des communes.

SOMMAIRE

Exposé général

Introduction : le rapport déposé par le Gouvernement sur la mise en œuvre de la loi du 3 janvier 1979 pour les années 1979 et 1980	7
1.— Deux années d'expérience de la dotation globale de fonctionnement	9
1.— <i>La globalisation des concours de l'Etat</i>	9
— une simplification dans les rapports entre l'Etat et les collectivités locales	10
— la progression des ressources affectées par l'Etat	10
2.— <i>Mieux répartir les ressources entre les bénéficiaires</i>	11
— la dotation de péréquation : sa progression par rapport à la dotation forfaitaire .	13
— l'importance de la notion de « potentiel fiscal » : une harmonisation à l'intérieur de chaque catégorie démographique, profitable à l'ensemble des communes	15
3.— <i>Ménager les transitions pour ne pas bousculer les budgets locaux</i>	20
— la garantie de progression minimale	22
— la répartition nouvelle se caractérise par des adjonctions à la répartition antérieure et non par des retranchements à cette répartition	24
Conclusions sur deux ans d'expérience de la dotation globale de fonctionnement.	25
— une réforme bénéfique à l'ensemble des communes	26

II.— Examen du projet de loi	27
La reconduction de la loi de 1979 moyennant certains aménagements ou innovations	27
1.— <i>Régler les modifications progressives du mode de distribution de la dotation globale de fonctionnement</i>	27
— la progression de la part de la dotation globale de fonctionnement distribuée dans le cadre de la dotation de péréquation	28
— la progression de la part de la dotation de péréquation, répartie selon le critère du potentiel fiscal	28
— la garantie de progression minimale égale à 105 %	28
2.— <i>La région Ile-de-France</i>	28
3.— <i>Les dépenses de logement des instituteurs</i>	28
Les propositions de la Commission des Lois :	
— une application de la loi nouvelle, limitée à cinq ans	29
— l'institution d'une dotation spéciale pour les départements d'accueil touristique .	29
 <i>Examen des articles :</i>	
<i>Article premier</i> : La répartition du montant de la régularisation et du reliquat comptable	31
<i>Article 2</i> : La part des ressources affectées à la dotation forfaitaire	36
<i>Article 3</i> : Le calcul de la dotation forfaitaire	38
<i>Article 4</i> : La part des ressources affectées à la dotation de péréquation	39
<i>Article 5</i> : Le calcul de la dotation de péréquation	40
<i>Article 6</i> : La dotation spéciale « Logement des instituteurs »	41
<i>Article 7</i> : L'affectation du reliquat comptable de l'exercice 1980 à la dotation spéciale ...	41
<i>Article 8</i> : La part des ressources affectées aux concours particuliers	42
<i>Article 9</i> : La garantie de progression minimale	43
<i>Article 10</i> : Le régime particulier des communes et groupements particuliers de la Région Ile-de-France	44
<i>Article 11</i> : Coordination	45
<i>Article additionnel après l'article 11</i> : La dotation spéciale pour les départements d'accueil touristique	45
<i>Article additionnel après l'article 11</i> : La collectivité territoriale de Mayotte.....	47

<i>Article 12</i> : La dotation spéciale « Logement des instituteurs » dans les territoires d'Outre-Mer	48
<i>Article 13</i> : L'abrogation de l'article 33 de la loi n° 66-707 du 10 juillet 1966 portant réorganisation de la région parisienne	49
<i>Article additionnel après l'article 13</i> : La durée d'application de la loi nouvelle.....	49
<i>Tableau comparatif</i>	51
<i>Amendements présentés par la Commission</i>	60

Mesdames, Messieurs,

En 1978, quand le projet de loi instituant la dotation globale de fonctionnement déposé devant le Sénat fut examiné pour la première fois par votre Commission des Lois, sa réaction devant ce texte très neuf fut une réaction de prudence.

Mesurant l'importance de la réforme envisagée, votre commission a eu alors le souci de ne pas proposer l'adoption d'un texte définitif de portée lointaine qui pourrait mettre à mal l'édifice fragile des finances communales et départementales.

C'est pourquoi votre commission vous avait dès l'abord proposé de prendre un texte de portée limitée dans le temps et de revoir, après expérience, les décisions initiales afin de leur apporter éventuellement les corrections nécessaires.

Le Parlement, dans son ensemble a partagé cette préoccupation de votre commission et ainsi, avec l'accord du Gouvernement, fut adopté un texte qui est devenu l'article 25 de la loi du 3 janvier 1979. Ce texte est le suivant :

« A l'ouverture de la première session ordinaire de 1980-1981, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur les conditions de mise en place et de fonctionnement de la dotation globale ainsi que sur ses incidences sur le financement des budgets locaux.

» Il précisera également les corrections qui, à la lumière de l'expérience, s'avèreraient nécessaires.

» Ce rapport devra analyser avec précision les conséquences de la mise en œuvre de la présente loi dans les communes visées à l'article L. 234-14 du Code des communes. Le montant des attributions perçu par ces communes ainsi que par leurs groupements sera indiqué pour chaque commune et groupement de communes, catégorie d'attribution par catégorie d'attribution, en ce qui concerne l'année 1978 et l'année 1979. »

Le deuxième alinéa de cet article fait allusion à l'article L.234-14, article qui a trait aux communes touristiques et thermales et à leurs groupements parce qu'en ce qui les concerne le Gouvernement n'avait pas été en mesure de proposer un texte donnant pleine satisfaction au Parlement et très spécialement au Sénat.

C'est en application de cet article 25 que le Gouvernement vous a saisis d'une part d'un rapport sur l'application de la dotation globale de fonctionnement en 1979 et 1980, d'autre part du projet de loi n° 32 qui, tout en donnant un caractère définitif à la dotation globale de fonctionnement, corrige, sur quelques points, les décisions initiales.

A l'évidence, rapport et projet sont étroitement liés.

C'est pourquoi la première partie du présent rapport essaiera de tirer les principales conclusions qui découlent du rapport gouvernemental, la deuxième partie du rapport de votre commission étant consacrée à l'examen des dispositions du projet n° 32.

Première partie

DEUX ANNEES D'EXPERIENCE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Trois idées avaient servi de base à la loi du 3 janvier 1979 qui a institué la dotation globale de fonctionnement :

- 1.— Globaliser les concours de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des collectivités locales,
- 2.— Mieux répartir cette masse globale entre les bénéficiaires,
- 3.— Ménager les transitions pour ne pas bousculer les budgets locaux.

Nous tenterons de rechercher point par point dans quelle mesure ces objectifs ont pu être atteints.

1.— Globalisation des concours de l'Etat

La création du versement représentatif de la taxe sur les salaires en 1966, lors de la suppression de la taxe locale, avait très largement amorcé ce système de globalisation en réunissant, dans une même masse, l'essentiel des subventions accordées par l'Etat aux collectivités locales. Il subsistait cependant deux autres versements calculés selon des modalités particulières, le versement représentatif de la taxe sur les

spectacles et une vieille subvention dite « participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général ».

De beaucoup la plus importante de ces trois subventions était le versement représentatif de la taxe sur les salaires, la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général étant pratiquement stabilisée en francs courants depuis 1945, c'est-à-dire n'ayant cessé de perdre de sa valeur, tandis que le versement de la taxe sur les spectacles ne représentait que des sommes minimales de l'ordre de 1 % du V.R.T.S.

La fusion de ces trois versements était incontestablement une simplification.

Mais l'essentiel n'était pas là. Il s'agissait d'assurer une adaptation permanente de l'aide globale accordée aux collectivités locales par une indexation convenable.

Le texte prévoyait deux garanties : la progression de la D.G.F. est en principe proportionnelle à l'augmentation du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, mais de surcroît, dans l'hypothèse d'une crise, c'est-à-dire pour le cas où la taxe sur la valeur ajoutée n'aurait pas suivi convenablement les variations monétaires, il est prévu que le progrès du montant de la D.G.F. doit être au moins égal à l'augmentation du traitement annuel des fonctionnaires correspondant à l'indice 100.

Jusqu'à présent, cette deuxième garantie n'a pas été nécessaire et les progrès du rendement total de la D.G.F. ont été fort appréciables.

Les trois dotations remplacées, V.R.T.S., versement de l'impôt sur les spectacles et participation aux dépenses d'intérêt général, avaient au total représenté, en 1978, 28.491,5 millions de francs, la D.G.F., de 1979 a été de 32.708 millions, celle de 1980 de 37.966 millions, et celle qui est envisagée pour 1981, sur les mêmes bases, devrait atteindre 45.022 millions, ce qui correspond à des rythmes d'accroissement en francs courants de 14,8 %, 16,7 % et 18,58 %.

Sur le tableau ci-joint, on a fait figurer la progression du seul V.R.T.S. de 1975 à 1978, et de la seule D.G.F., de 1978 à 1981. En francs courants, la courbe monte relativement vite. Il faut toutefois corriger immédiatement cette impression d'ensemble du fait de la dépréciation monétaire.

Faire une telle correction est toujours aléatoire. Votre Rapporteur l'a pourtant tenté en tenant compte de l'évolution des prix du produit

intérieur brut, ce qui conduit à appliquer les coefficients suivants en partant de 1 en 1975 :

1,099	en	1976
1,191	en	1977
1,307	en	1978
1,441	en	1979
1,601	en	1980

et, en prévision pour 1981, 1,769, si les estimations actuelles sont exactes.

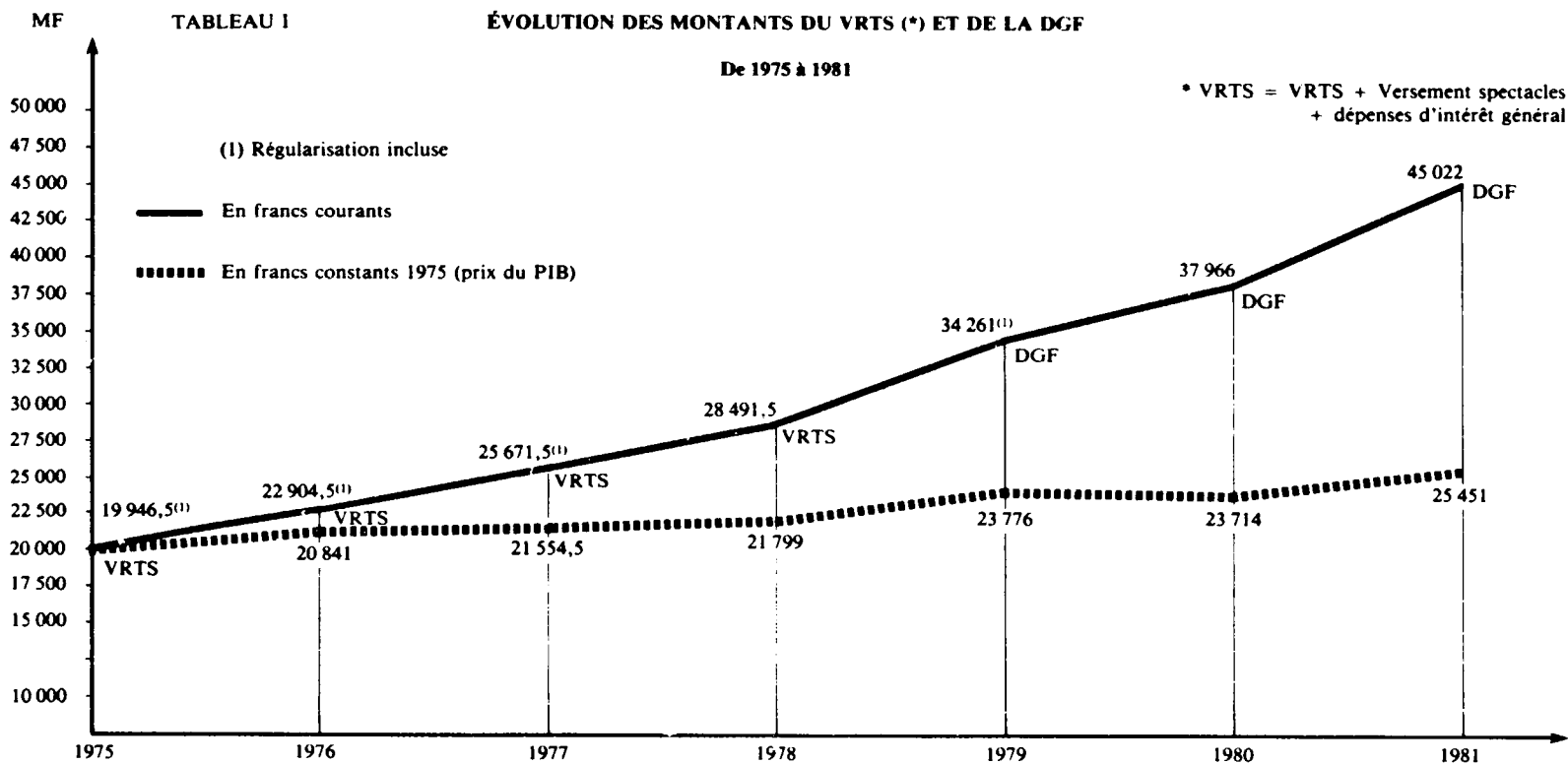
La courbe corrigée de ces variations monétaires, qui figure sur le même tableau, est évidemment beaucoup moins ascendante que la courbe en francs courants. Elle reste cependant grandissante et beaucoup plus grandissante que ne l'aurait été le système antérieur, celui du V.R.T.S. s'il avait été maintenu. (*Voir tableau I, page 12.*)

D'après les calculs effectués à partir des chiffres de la Commission des comptes de la Nation pour 1979 et du budget économique établi par la Direction de la prévision à l'automne 1980, le V.R.T.S. aurait représenté 31 millions de francs en 1979 quand la D.G.F. a atteint 34.261.000 francs, et en 1980, le V.R.T.S., avec son ancienne indexation, aurait atteint 36 millions de nouveaux francs en 1980, tandis que le versement de la D.G.F. doit être environ de 37.966.000 francs, et que pour 1981 le V.R.T.S. n'aurait été que de 40.825.000 francs contre 45.022.000 pour la D.G.F.

Tout compte fait, il apparaît donc que la progression des ressources affectées par l'Etat au budget de fonctionnement des collectivités locales, sans être considérable en francs constants, a été néanmoins fort appréciable et de beaucoup supérieure à ce qu'elle aurait été si le système du V.R.T.S. avait été maintenu en vigueur. Ce premier résultat est à mettre à l'actif de la réforme de la loi du 3 janvier 1979.

2. — Mieux répartir les ressources entre les bénéficiaires

En ce qui concerne ce système du V.R.T.S., la subvention globalement donnée par l'Etat était répartie d'après trois critères : d'abord une référence au produit de la taxe locale perçue en 1966 dans les communes concernées avec seulement pour les communes sans taxe locale ou avec peu de taxe locale un minimum garanti en francs par habitant.



C'était l'article 40 de la loi de 1966 qui n'accordait d'ailleurs à l'ensemble des communes qu'un très faible minimum.

Le deuxième élément, moins important, était celui qu'instituait l'article 41, une attribution en fonction du montant de l'impôt sur les ménages. Rappelons que l'impôt sur les ménages est une appellation théorique, sans fondement fiscal direct. L'impôt sur les ménages est en effet constitué par l'addition de l'impôt foncier bâti, de la taxe d'habitation et du tiers de l'impôt foncier non bâti. Par le jeu de cette disposition, les communes les plus taxées recevaient une aide plus importante, ce qui introduisait un élément de justice par rapport à la pure et simple référence de la situation d'avant 1966, mais qui avait comme inconvénient de mettre sur le même pied des communes ayant des contribuables plus ou moins fortunés, dès lors que ces contribuables payaient globalement le même montant d'impôts.

Cette anomalie n'était que très partiellement corrigée par l'intervention du Fonds d'Action Locale dont les ressources étaient d'ailleurs minimes.

Le tableau II, extrait du rapport intitulé « Vivre ensemble », présenté sous la signature de M. Olivier GUICHARD et de sa commission, montre comment se présentait la répartition effectuée au titre des articles 40 et 41 et du F.A.L., ainsi que le total des versements. Le même rapport soulignait que l'article 40 instituant la dotation de garantie jouait avant tout au bénéfice des grandes communes, l'article 41 prévoyant une répartition d'après le montant de l'impôt sur les ménages perçu dans la commune profitait aux villes moyennes, tandis que le F.A.L. agissait un peu pour toutes les communes, sauf les très grandes, celles de plus de 200 000 habitants, mais davantage pour les villes de plus de 15 000 habitants que pour les communes de moindre importance.

La loi du 3 janvier 1979, bien loin de s'écarter complètement du système de répartition antérieur, l'a, au contraire, assez largement consacré, bien qu'il en ait totalement modifié le vocabulaire.

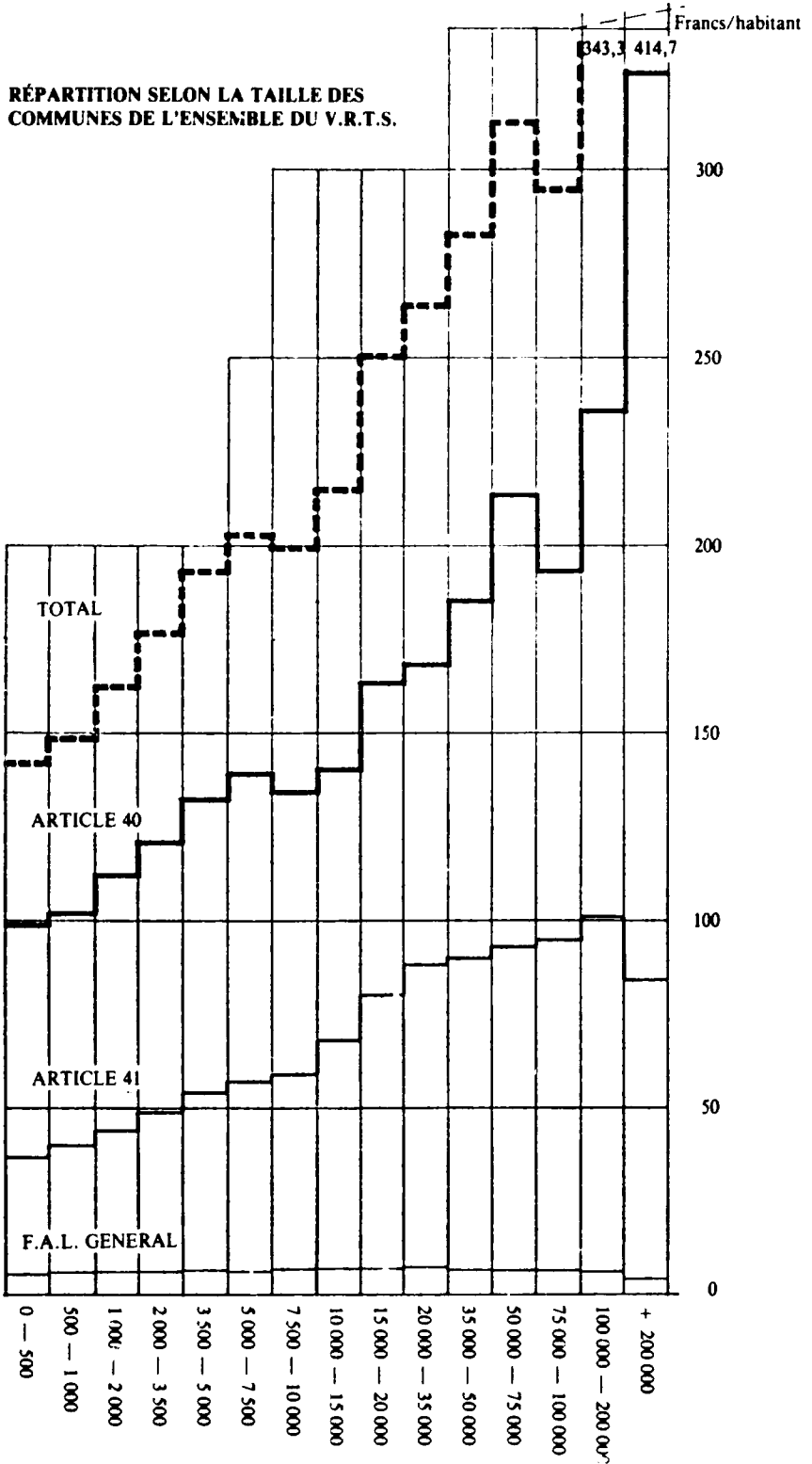
La dotation globale de fonctionnement comprend, en effet, trois parties, comme le V.R.T.S. :

1) la dotation forfaitaire qui part des mêmes références que les attributions de garantie ;

2) la dotation dite « de péréquation » qui consacre pour partie la référence à l'impôt sur les ménages en faisant toutefois entrer en compte un nouvel élément de répartition, la notion de potentiel fiscal.

TABLEAU II

RÉPARTITION SELON LA TAILLE DES COMMUNES DE L'ENSEMBLE DU V.R.T.S.



3) enfin, les concours particuliers qui correspondent grosso modo aux interventions du F.A.L.

La grande innovation a été d'organiser un remplacement partiel et très lentement progressif du critère ancien (la référence au produit de la taxe locale en 1966), par les deux critères qui sont ceux de la dotation de péréquation (impôt sur les ménages et potentiel fiscal). De plus, à l'intérieur de la dotation de péréquation, la part faite à un élément nouveau — la notion de potentiel fiscal — a été rendue grandissante par rapport à la référence à l'impôt sur les ménages.

En 1978, et cela depuis quatre ans, l'attribution de garantie représentait 60 % du montant du V.R.T.S. contrairement à ce qui avait été précisé en 1966. La loi ayant alors décidé que l'attribution de garantie faite par référence ou produit d'un impôt disparu, la taxe locale devait progressivement perdre de son importance au profit de l'autre critère, l'impôt sur les ménages. C'était la sclérose, le refus des évolutions et des adaptations nécessaires. Les positions acquises anciennement étaient farouchement défendues.

La loi de 1979 a décidé de ne pas s'arrêter à ces positions conservatrices et de revenir au principe posé en 1966, celui d'un détachement progressif de la référence surannée au produit de la taxe locale en 1966. C'est pourquoi la loi du 3 janvier 1979 a ramené la part de la dotation globale distribuée sous le nom de dotation forfaitaire (qui remplaçait l'attribution de garantie) de 60 % à 57,5 % en 1979, et 55 % en 1980, tandis que la dotation de péréquation qui ne représentait que 42,5 % en 1979, montait à 45 % en 1980.

A l'intérieur de la dotation de péréquation, la part répartie en partant de l'impôt sur les ménages était de 80 % en 1979 et 75 % en 1980, alors que l'élément complémentaire à l'attribution de garantie était calculé exclusivement à partir de l'impôt sur les ménages. La notion nouvelle de potentiel fiscal n'avait place qu'à l'intérieur de la dotation de péréquation et seulement pour 20 % en 1979 et 25 % en 1980, c'est-à-dire, tout compte fait en 1979, pour 8,5 % du produit total de la D.G.F. (déduction faite des concours particuliers) et en 1980 pour 11,5 %.

Le tableau III résume les chiffres résultant de ces diverses dispositions en 1979 et 1980, et le tableau IV faisant pendant au tableau II relatif au V.R.T.S. montre la répartition des quatre éléments de la D.G.F. catégorie démographique par catégorie démographique.

L'introduction de la notion de potentiel fiscal a été somme toute la grande innovation de la loi de 1979. Il fallait trouver un critère de

TABLEAU III

en milliers de francs	1979	1980	Variation (en %)
Montant global (1)	32.708.000	37.966.000	16,07
1) DOTATION FORFAITAIRE	17.866.745	19.837.235	11,02
2) DOTATION DE PEREQUATION	13.205.855	16.230.465	22,90
Quote part DOM	783.926	348.955	22,90
Reste pour métropole	12.921.929	15.881.510	22,90
dont potentiel fiscal	2.584.386	3.970.377	53,63
dont péréquation impôts inénages	10.337.543	11.911.102	15,22
3) CONCOURS PARTICULIERS	1.535.400	1.898.300	16,07
Quote part DOM	35.161	40.800	16,07
Quote part TOM et MAYOTTE	86.714	108.300	24,89

(1) avant régularisation

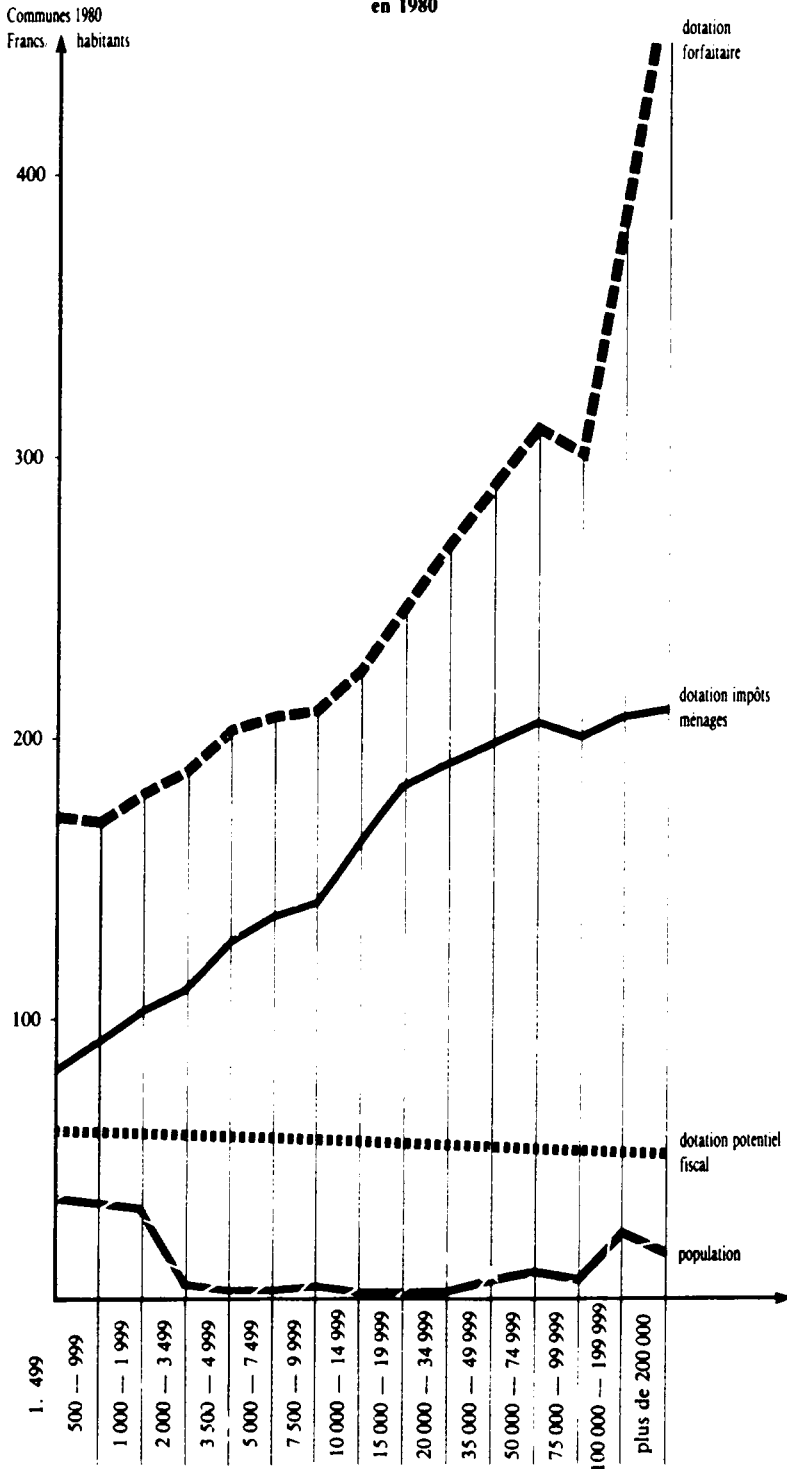
richesse des communes et pour pouvoir donner davantage aux communes les moins riches, celles qui pouvaient le moins recourir à l'impôt, solution à coup sûr équitable en elle-même, mais qui jusque-là s'était heurtée à la fois au mauvais vouloir des bénéficiaires de l'ancienne répartition et à la difficulté de définir les critères de richesse.

Après expérience on peut dire que la notion de potentiel fiscal permet de définir assez exactement la richesse municipale, à condition de la combiner avec une autre notion au moins aussi importante, celle des besoins des communes, ces besoins variant considérablement avec l'importance de leur population : les communes les plus peuplées ayant pour motifs divers des charges plus importantes que les communes de moindre importance. La notion de richesse municipale est de ce fait toute relative, elle ne vaut véritablement qu'entre communes d'importance comparable.

Le mérite de la répartition du V.R.T.S. à partir du produit de la taxe locale en 1966, avait été de maintenir cette sorte de progressivité des ressources municipales avec l'importance des communes qui per-

TABLEAU IV

**DISTRIBUTION DE LA D.G.F. PAR
CATÉGORIES DÉMOGRAPHIQUES
en 1980**



met d'adapter les ressources aux besoins. La taxe locale avait permis d'obtenir de façon à peu près satisfaisante, d'où l'idée adoptée en 1966 quand la taxe locale fut supprimée d'en maintenir largement les résultats financiers.

Mais au fur et à mesure que les années passaient, les situations évoluaient et la référence à un critère ancien devenait de plus en plus désuète. Dans toutes les catégories démographiques des inégalités de plus en plus profondes apparaissaient. Pour y remédier il fallait procéder à une péréquation à l'intérieur de chaque catégorie démographique, ce qu'a décidé la loi du 3 janvier 1979. On ne sait pas assez combien il reste d'inégalités à l'intérieur de toutes les catégories démographiques. On imagine parfois qu'il n'y en a qu'entre petites communes ou entre petites et grandes communes. C'est le contraire qui est vrai. Ainsi dans les communes de plus de 200 000 habitants, il y a de si profondes inégalités que dans cette catégorie il y a eu en 1980 10 villes qui bénéficient d'une attribution importante au titre du potentiel fiscal, contre seulement une qui n'en bénéficie pas. De même, dans la catégorie des villes de 100 000 à 200 000 habitants, il y a 16 communes qui bénéficient d'une dotation de péréquation à cause de la faiblesse relative de leur potentiel contre 10 communes qui n'en bénéficient pas.

Il a fallu faire quinze catégories démographiques du fait que le potentiel fiscal par habitant varie considérablement de catégorie démographique à catégorie démographique en grandissant en permanence avec la taille des communes.

En 1980, le potentiel fiscal n'était que de 398,01 F pour les communes de moins de 500 habitants, et de 1 031,04 F pour les villes de plus de 200 000 habitants. La gradation est très progressive de bas en haut de l'échelle, et c'est par suite avec beaucoup de raison que la notion du potentiel fiscal ne joue dans la répartition de la dotation de péréquation qu'à l'intérieur de chaque catégorie démographique. Cette remarque est essentielle pour saisir la grande différence de la répartition nouvelle par rapport à la répartition ancienne. La différence capitale n'est pas, contrairement à ce que certains imaginent, l'effort fait au profit des petites communes qui n'existe que dans le cadre limité d'un concours particulier, mais une harmonisation à l'intérieur de chaque catégorie démographique.

La seule mesure propre aux petites communes est, avons-nous dit, un concours particulier qui globalement ne représente qu'un pourcentage infime de la D.G.F., 1,9 %. Rappelons-en les règles de répartition pour montrer combien elles sont en fin de compte strictes, ce qui explique que leur coût soit limité.

Ce concours est attribué,

1) A celles des communes de moins de 2 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel moyen par habitant de l'ensemble des communes ;

2) A celles des communes de moins de 2 000 habitants dont le potentiel fiscal par hectare est inférieur au tiers du potentiel moyen par hectare de l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants.

Cette dotation est répartie :

1) Pour un tiers en tenant compte du nombre d'élèves domiciliés dans la commune et relevant de l'enseignement obligatoire et pré-élémentaire que l'instruction soit donnée sur le territoire communal ou non ;

2) Pour les deux tiers de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal.

Ces deux éléments sont pondérés par l'insuffisance du potentiel fiscal par habitant de la commune par rapport à un potentiel fiscal moyen de référence.

Particularité pour les communes situées en montagne, la longueur de la voirie est multipliée par deux.

En 1979 comme en 1980, 90,6 % des communes de moins de 2.000 habitants ont bénéficié de cette dotation de fonctionnement minimale car plus de neuf sur dix d'entre elles ont un potentiel fiscal inférieur à la moyenne nationale.

Il ne faut pas croire pour autant que ces communes ont bénéficié d'un avantage très considérable. Il apparaît au total en effet, sur le tableau suivant, que les communes de moins de 2.000 habitants sont restées moins bien dotées par habitant que les communes plus importantes, sauf peut-être une petite anomalie pour 1980 au détriment des communes de 2.000 à 3.500 habitants.

Nous avons tenté de faire figurer sur un seul graphique (tableau V) pour permettre les comparaisons, les attributions provenant du V.R.T.S. en 1975 et les attributions de la D.G.F. en 1980 par catégories démographiques tant en francs courants qu'en francs constants. On constate sur ce graphique que la progression, avec l'importance démographique des communes, est sensiblement la même en 1975 pour le V.R.T.S. qu'en 1980 pour la D.G.F. Il y a seulement un

relèvement plus sensible pour les petites communes, celles de moins de 2 000 habitants qui étaient à des chiffres extrêmement bas, relèvement évidemment dû à la dotation particulière qui leur a été allouée.

DOTATION GLOBALE PAR HABITANT

(hors concours touristique)

par catégories démographiques

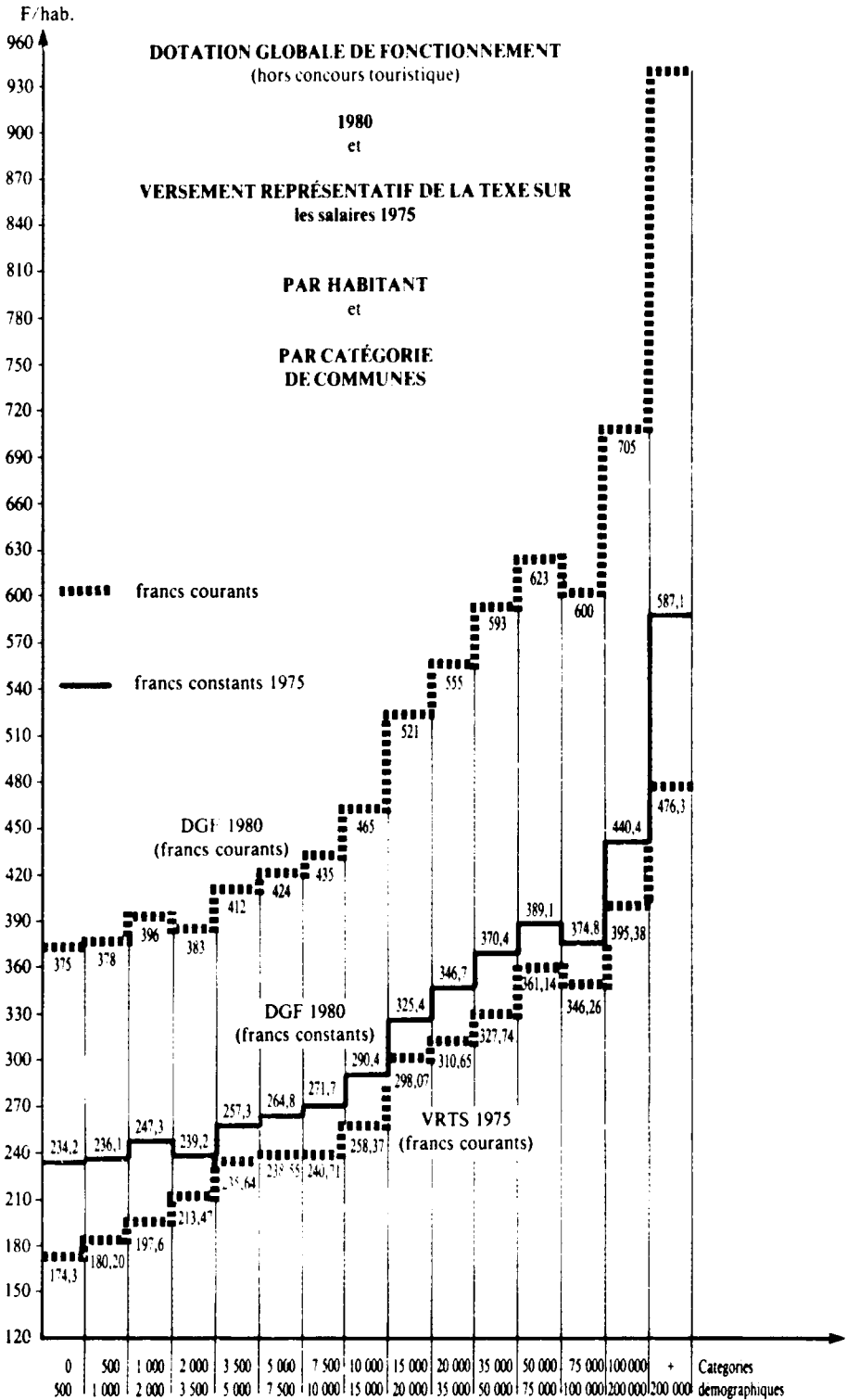
en Francs

Catégories démographiques	1978	1979	1980
0 à 500 hab.	252	318	375
500 à 1.000	253	321	378
1.000 à 2.000	269	337	396
2.000 à 3.500	285	330	383
3.500 à 5.000	311	357	412
5.000 à 7.500	320	368	424
7.500 à 10.000	329	376	435
10.000 à 15.000	360	406	465
15.000 à 20.000	410	457	521
20.000 à 35.000	440	484	555
35.000 à 50.000	475	523	593
50.000 à 75.000	496	549	623
75.000 à 100.000	490	534	600
100.000 à 200.000	559	621	705
PLUS DE 200.000	760	823	940
Attribution maxi/mini	3,02	2,58	2,51

Il semble, chose contraire à certaines allégations, que les principaux bénéficiaires de la transformation ont été les communes de plus de 200 000 habitants, qui sont passées de 476,30 F à 587,90 F en francs constants, progression de 111,60 F de 1975, sensiblement supérieure à la progression de toutes les autres catégories démographiques, les plus favorisées après les communes de 200 000 habitants au moins, c'est-à-dire les communes de moins de 500 habitants n'ayant progressé que de 60,00 F de 1975 par habitant. (*Voir tableau 5, p. 21*).

3) Ménager les transitions pour ne pas bousculer les budgets locaux. Nous croyons avoir montré comment globalement d'abord,

TABLEAU V



N.B. Nous avons indiqué à propos du Tableau I que nous avons choisi pour ramener en francs constants les francs de 1975 et ceux de 1980.

ensuite catégorie démographique par catégorie démographique, l'institution de la dotation globale de fonctionnement avait été favorable aux communes.

Il reste qu'un certain nombre de communes n'ont pas vu les versements de l'Etat grandir au rythme de la dépréciation monétaire et que celles-là ont éprouvé un sentiment de frustration explicable même s'il n'est pas totalement fondé, même si leurs anciens avantages n'étaient pas entièrement justifiés. Il est très difficile de se restreindre surtout pour une collectivité. Pour ce motif, la loi du 3 janvier 1979 avait prévu une garantie minimale à 105 % des ressources de l'exercice précédent. En fait, cette garantie a joué pour 1979 en faveur de 5 792 communes, 17 groupements et 21 départements pour un montant total de 376 694 000 F. En 1980 la garantie s'est trouvée portée à 108,15 % du fait de la répartition égalitaire de 3 % due à la régularisation des dotations de l'exercice de 1979. Malgré cela, il n'y a plus eu que 2 465 communes, 15 groupements et deux départements à recevoir cette dotation de garantie de progression minimale pour le montant total de 151 673 000 F.

Il faut nécessairement admettre que, dès lors qu'il y a une péréquation, les communes les plus riches ne doivent pas aller de l'avant au même rythme que les autres.

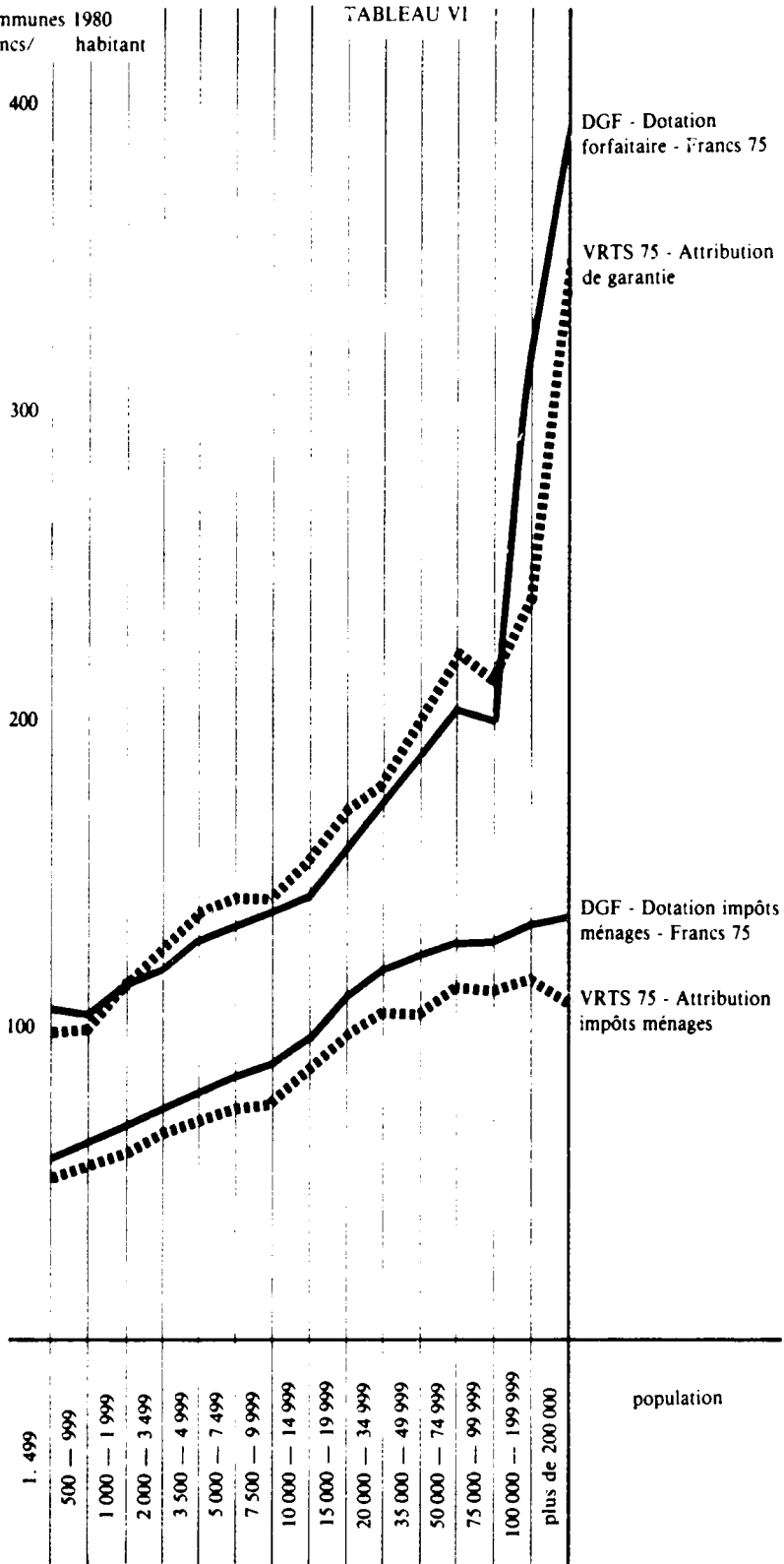
Maïs là encore l'examen détaillé non pas commune par commune, mais catégorie démographique par catégorie démographique fait apparaître combien il y a eu de modestie et de lenteur dans les réformes.

C'est vrai pour chacun des deux éléments du V.R.T.S. l'attribution de garantie et l'attribution liée à l'impôt sur les ménages. Les sommes réparties catégorie démographique par catégorie démographique ont été dans l'ensemble maintenues ou même majorées pour ces deux éléments dans le cadre de la dotation forfaitaire pour l'attribution de garantie, dans le cadre de la dotation de péréquation pour l'attribution due à l'impôt sur les ménages, et cela non pas seulement en francs courants mais en francs constants.

Sur le tableau VI, chacun des deux éléments du V.R.T.S. de 1975 a été figuré catégorie démographique par catégorie démographique, la dotation de garantie et les attributions d'après les impôts sur les ménages, la courbe des attributions de garantie suit pratiquement celle de la dotation forfaitaire de 1980 traduite en francs de 1975, avec seulement un entrecroisement à chaque extrémité de la courbe au chiffre de 2 000 habitants d'une part, et au chiffre de 75 000 habitants de l'autre, tandis que la part de la D.G.F. attribuée à partir de l'impôt sur les ménages a été pour toutes les catégories de communes supérieure à

Communes 1980
Francs/
habitant

TABLEAU VI



population

ce qu'avait été en 1975 l'attribution du V.R.T.S. fait à partir de l'impôt sur les ménages.

Le tableau VI montre donc clairement que loin de bouleverser le système antérieur, la répartition nouvelle s'est globalement caractérisée jusqu'à présent par des adjonctions à la répartition antérieure et non par des retranchements à cette répartition : adjonction de la dotation à partir du potentiel fiscal d'une part, adjonction du fait du remplacement du F.A.L. par les dotations particulières d'autre part.

Les conséquences de ces deux adjonctions peuvent se mesurer sur le tableau IV. La dotation d'après le potentiel fiscal, très inégale à l'intérieur de chacune des catégories démographiques, est presque uniforme en moyenne pour chacune des catégories démographiques prises globalement. Les concours particuliers sont favorables aux communes de moins de 2.000 habitants et aux communes de plus de 200.000 habitants, ce qui correspond à deux dotations particulières dont le bien fondé paraît certain : une sorte de SMIC pour les communes les moins favorisées et une dotation spéciale pour les communes centres défavorisées par l'évolution démographique.

Même si ces versements sont importants pour ceux qui en bénéficient, leur montant global reste faible : 4,15 % du total de la D.G.F. A la date du 15 octobre 1980, les sommes reportées au titre des concours particuliers ont été les suivantes :

LES CONCOURS PARTICULIERS EN 1980

au 15 octobre 1980

SOMMES REPARTIES

Versement pour accroissement de population	83.062.668
Minimum garanti par habitant	17.828.883
Concours villes centres	306.641.510
Dotation de fonctionnement minimale (communes de moins de 2 000 habitants)	511.227.256
Concours aux communes touristiques ou thermales	511.050.000
Quote Part DOM, TOM et MAYOTTE	149.100.000
	1.578.910.310

Soit 4,159 % du total de la dotation globale de fonctionnement.

Dans l'ensemble, aucune de ces dotations ne prête actuellement à grande critique. Certes, la première année, en 1979, la création de la dotation de fonctionnement minimale a fait apparaître un progrès des ressources beaucoup plus important pour les communes de moins de 2.000 habitants que pour les autres d'où l'idée de certains qu'il s'agissait d'une réforme faite contre les grandes communes. Un examen plus attentif des chiffres montre qu'il n'en est rien et d'ailleurs, dès 1980, la progression des ressources a été très voisine pour toutes les catégories démographiques allant catégorie par catégorie d'environ 13 % à environ 18 %, différence somme toute limitée, les grandes villes étant d'ailleurs au-dessus des communes moins importantes à environ 14 % de progression.

La prudence voulue par le législateur de 1979 s'est traduit dans la lenteur du changement des bases de répartition. La dotation de péréquation, plus juste en elle-même que la dotation forfaitaire qui garantit les situations acquises, n'a représenté que 42,5 % de la D.G.F. en 1979 et 45 % en 1980.

Dans le même temps, la part revenant au potentiel fiscal, lui aussi élément de justice par rapport à l'impôt sur les ménages comme par rapport à la dotation forfaitaire, n'a représenté la première année que 8,5 % de la D.G.F. et 11,5 % en 1980.

Conclusions sur deux ans d'expérience de la dotation globale de fonctionnement

Toute réforme financière est pénible à ceux qui en pâtissent, quel qu'en puisse être le bien-fondé.

Cela est plus vrai des collectivités publiques que des particuliers car les budgets publics sont rigides.

Le remplacement du V.R.T.S. n'a pas échappé aux reproches de ceux qui n'en étaient pas ou pas suffisamment favorisés à leur gré et cependant, dans l'ensemble, les résultats apparaissent satisfaisants.

La progression des ressources de la D.G.F. par rapport à celles du V.R.T.S. a été fort appréciable, résultat d'ensemble en lui-même essentiel.

De plus, ce qui était plus difficile à obtenir, la répartition des ressources, apparaît sensiblement meilleure. Non seulement la situation des petites communes dont beaucoup vivaient de peu s'est améliorée de façon appréciable, mais de surcroît pour toutes les catégories de communes, y compris celles de moins de 2 000 habitants, l'effort a été très sélectif bénéficiant réellement à celles qui étaient le plus désavantagées.

Enfin, la transformation s'est faite de façon assez lente pour ne pas bousculer les budgets des collectivités locales, les mesures nouvelles apparaissent dans leur ensemble plutôt comme des subventions nouvelles que comme des retranchements aux avantages acquis.

Tout cela est assez positif pour pousser votre commission à vous proposer de donner un avis favorable au principe du projet de loi dont vous êtes saisi, la reconduction de façon durable du mécanisme de la dotation globale de fonctionnement, sauf à examiner attentivement le détail des mesures qui vous sont proposées pour organiser cette reconduction.

Deux points seulement sont restés dans l'ombre. D'une part des problèmes particuliers aux communes touristiques — nous aurons à y revenir, le Gouvernement ayant pris à cet égard des engagements très particuliers qui ne sont pas encore pleinement tenus — d'autre part, le cas de la région parisienne qui mérite une étude à part et qui fait d'ailleurs l'objet de dispositions spéciales dans le projet de texte qui nous est soumis.

Deuxième partie

EXAMEN DU PROJET DE LOI

Le Gouvernement jugeant lui aussi positif le bilan de la loi du 3 janvier 1979 instituant la D.G.F. vous soumet un projet de loi qui a pour objet la reconduction de cette loi moyennant certains aménagements ou innovations qui sont pour l'essentiel au nombre de trois :

- 1) régler les modifications progressives du mode de distribution de la D.G.F. ;
- 2) faire entrer la région Ile-de-France dans le droit commun ;
- 3) amorcer une indemnisation des communes pour le logement des instituteurs.

1. — Mode de distribution de la D.G.F.

Le texte soumis à votre examen détermine tout d'abord la part des ressources affectées à la dotation forfaitaire et à la dotation de péréquation. Pour 1981, la dotation de péréquation serait fixée à 47,5 % de la dotation globale après déduction des concours particuliers, de la dotation spéciale « Logement des instituteurs » et de la dotation de garantie de progression minimale ; pour les huit années suivantes, ce chiffre serait augmenté de 2,5 points par an.

C'est la continuation de la progression au rythme de 2,5 % du total, de la part de la D.G.F. distribuée dans le cadre de la dotation de péréquation, avec réduction d'un égal montant de la part de la D.G.F. distribuée sous forme de dotation forfaitaire, c'est-à-dire par référence au produit de la taxe locale en 1966.

Le texte proposé fixe ensuite le montant des ressources affectées à chacune des deux parts de la dotation de péréquation. Pour 1981, la part des ressources réparties en fonction du potentiel fiscal serait fixée à 27,5 % de la dotation de péréquation ; pour les neuf années suivantes, ce chiffre serait augmenté de 2,5 points par an. Il y a là un ralentissement considérable de la part faite au potentiel fiscal, qui en 1979, la première année partant de zéro en 1978, a atteint 20 % de la dotation de péréquation et 25 % de cette dotation en 1980.

En ce qui concerne la garantie de progression minimale, les communes et groupements de communes recevraient chaque année, 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, ce montant étant majoré par des attributions de reliquats qui porteraient la progression garantie non plus à 108,15 comme en 1980 mais à près de 110.

2.— La région Ile-de-France

Le projet de loi définit également le régime applicable aux communes de la région Ile-de-France, afin d'assurer l'application du droit commun.

3.— Les dépenses de logement des instituteurs

Conformément à un engagement qu'il avait pris en avril 1980 à l'occasion de l'examen du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, le Gouvernement nous propose d'instituer dès 1981 la dotation spéciale « Logement des Instituteurs ».

Le projet de loi reprend d'ailleurs mot pour mot le texte adopté par le Sénat pour l'article 85 quater du projet de loi pour le développement des responsabilités locales.

Il institue ainsi pour l'année prochaine une dotation spéciale attribuée à chaque commune proportionnellement au nombre d'instituteurs attachés à l'ensemble des écoles de la commune.

Comme l'a prévu le Sénat, la dotation serait 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 par l'ensemble des communes à l'ensemble des instituteurs non logés par elles.

Ce montant serait revalorisé chaque année comme la dotation globale de fonctionnement.

Toutefois, pour la première année, la dotation spéciale de chaque commune sera égale au sixième de la somme obtenue en application de cette disposition et ce montant augmenterait d'un sixième par an.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter dans l'ensemble le projet qui vous est soumis au prix de quelques réserves.

Première modification, l'institution d'une dotation touristique départementale.

Il apparaît en effet que les départements d'accueil touristique supportent des charges souvent fort importantes sans compensation. Ces charges sont directes (exemple, dépenses de voirie départementale) ou indirectes (organisation de services d'incendie et de secours, électrification, adduction d'eau, aide aux communes en difficulté, action foncière pour préserver la nature, etc.).

Elles s'ajoutent aux charges des communes ou conduisent les départements à intervenir financièrement pour aider les communes.

Il s'agit dans certains départements, soit de montagne, soit de bord de mer, d'une part importante du budget départemental.

C'est pourquoi votre commission vous propose l'octroi d'une allocation aux départements touristiques.

Deuxième modification, la plus importante.

Sur proposition de M. ROMANI, votre commission vous propose de prolonger la période expérimentale commencée en 1979.

Après discussion sur la durée de cette prolongation, la commission a prévu qu'au bout de cinq ans d'application de la loi nouvelle il serait bon d'en revoir les conséquences. Elle vous propose de modifier en conséquence les articles 2, 4 et 5.

De plus, elle vous présente un amendement semblable à l'article 25 de la loi du 3 janvier 1979 demandant au Gouvernement de déposer en temps utile un rapport sur le fonctionnement de la dotation globale ainsi que ses incidences sur le financement des budgets locaux. Le Gouvernement devra alors proposer les modifications qui apparaîtraient nécessaires à la lueur de l'expérience.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

La répartition du montant de la régularisation et du reliquat comptable.

Cet article vous est présenté par le Gouvernement dans un très bref exposé des motifs comme une simple mesure d'ordre. Ce n'est exact qu'en ce sens qu'il s'agit de ratifier la pratique administrative de 1980.

Mais, en réalité cette pratique a introduit un changement de très grande importance ; elle a eu pour effet de majorer le minimum de progression garanti. Aux termes de la loi, ce minimum n'était que de 105 % et la façon dont la loi a été interprétée a porté ce minimum à un montant sensiblement plus élevé.

Le chiffre de 105 % a bien joué pour la première répartition de 1979, mais la répartition du reliquat comptable et de l'attribution de régularisation porte la progression minimale à 108,15 % pour le budget primitif de 1981, pourrait la porter à près de 110 % au total pour les attributions de 1980 et à un chiffre encore inconnu, mais plus élevé encore, pour les attributions rattachées à 1981.

Aller au-delà du chiffre de 105 % contenu dans la loi est, semble-t-il, une décision utile dans les circonstances présentes à cause de la dépréciation monétaire qui a atteint environ 11 % de 1979 à 1980. Avec un taux de progression de 8,15 % au minimum. La garantie a eu pour effet qu'aucune commune n'a perçu plus de 3 % de son pouvoir d'achat et généralement sensiblement moins, car la dépréciation monétaire a conduit, dans bien des cas, à diminuer sensiblement les charges provenant des annuités d'emprunts ainsi que toutes les autres charges calculées en francs, sans indexation. Avec une garantie à 110 %, c'est presque une assurance contre une diminution de ressources.

Reste qu'il convient, tant du point de vue de la légalité que du point de vue de l'opportunité, que ce changement dans la portée d'un texte apparemment clair soit examiné attentivement par le législateur.

Pour le faire, il y a lieu de donner quelques explications à propos de chacun des deux éléments qui sont rapprochés dans le texte de l'article premier, la régularisation d'une part, le reliquat comptable de l'autre.

La régularisation

L'article L. 234-1 qui a institué la dotation globale de fonctionnement l'a fait calculer par un mécanisme à deux étapes.

Le montant total est, rappelons-le, fixé en pourcentage du produit de la T.V.A. Ce pourcentage est de 16,45 %, étant entendu que les collectivités locales sont mises à l'abri des conséquences que pourraient avoir des changements dans la législation de la T.V.A.

Mais, le produit de la T.V.A. n'est connu qu'une fois les comptes de l'année établis. Jusque-là il ne peut y avoir qu'une estimation. C'est cette estimation qui forme la première étape du calcul de la D.G.F. d'une année déterminée.

L'estimation initiale en question doit se faire très tôt, toujours avant le début de l'année concernée puisqu'elle doit être inscrite sous forme d'un crédit en francs dans la loi de finances. Malgré l'avis du comité des finances locales, il ne peut s'agir que d'un calcul très peu sûr, comme toute spéculation sur les réalités économiques d'une année à venir.

La loi prévoit que s'il y avait eu initialement surestimation, il n'y aura jamais réduction des ressources des collectivités locales au vu des comptes de l'année.

Mais, à l'inverse, s'il y a sous-estimation au départ, avant le début d'une année donnée, les collectivités locales ont droit à une « régularisation » qui doit se faire avant le 31 juillet de l'année suivant l'année en question. C'est là la deuxième étape de fixation de la D.G.F. De fait, il y a eu sous-estimation tant en 1978 pour 1979, qu'en 1979 pour 1980, et la régularisation a porté pour chacune de ces deux années sur des sommes relativement importantes.

Si l'estimation initiale, celle de la loi de finances, avait été parfaitement exacte, deux années de suite, la dotation globale de fonctionne-

ment aurait été répartie de telle façon qu'un certain nombre de communes aurait dû se contenter de la progression minimum garantie par la loi, c'est-à-dire de 105 % par rapport au chiffre de l'année d'avant.

Il en aurait été presque de même si le versement de régularisation avait été distribué selon les mêmes principes que le versement initial.

Les communes, qui grâce à la régularisation auraient dépassé les 105 % n'auraient plus rien perçu au titre du minimum garanti. Les communes qui, une fois le calcul effectué, n'auraient pas dépassé les 105 % auraient seulement vu le versement de garantie diminuer des sommes leur revenant par la répartition de régularisation. La différence aurait bénéficié aux autres communes.

On peut penser que c'eût été là la solution normale en période de stabilité monétaire. Mais, profitant d'une certaine latitude du texte, l'Administration a jugé préférable de répartir uniformément le montant de la régularisation au prorata des sommes perçues initialement. La conséquence de ce système, la régularisation prévisible au cours de 1980 ayant été anticipée et prise en compte en 1980 sur le budget primitif, et cette régularisation ayant été évaluée à 3 %, toutes les communes qui auraient à 105 % de minimum garanti, ont pu inscrire à leur budget primitif de 1980 un nouveau minimum garanti de $105\% \times 103\%$, c'est-à-dire 108,15 % par rapport au chiffre inscrit au budget primitif de 1979. L'article premier propose de maintenir de façon permanente ce système de calcul. Les comptes ayant fait apparaître que l'évaluation initiale à 103 % était insuffisante, on aboutit à 104,75 et au total à une garantie de $103 \times 1,0475 = 109,9875$, c'est-à-dire sensiblement 110 %. Tel sera en réalité le minimum garanti de 1980.

Le reliquat comptable

Le reliquat comptable n'est pas prévu explicitement dans la loi, il est seulement la conséquence de la complication des calculs à effectuer pour répartir le montant total de la D.G.F. Il y a en effet des estimations à faire sur certains points, et ces estimations sont toujours aléatoires. Dans la mesure où les estimations sont inexactes il y a des reliquats comptables. Donnons-en deux exemples.

L'article L.234-17 permet aux villes qui peuvent prétendre à la fois à la dotation des communes touristiques et à la dotation des communes centres d'opter pour l'une ou l'autre de ces dotations. Faute de savoir à l'avance ce que seront les options des communes concernées, chacune des deux dotations doit être calculée comme si l'option des communes concernées se faisait pour la dotation en question. L'option, une fois

faite, l'un des deux éléments devient inutile, soit une partie de la dotation des communes touristiques, soit une partie de la dotation pour les communes centres, soit encore si les options ont été diverses, une partie de chacune des deux dotations. Les sommes ainsi inutilisées constituent un reliquat comptable.

De même, il est très difficile d'apprécier a priori ce que seront les besoins de la dotation pour la progression garantie, que ce chiffre soit de 105 % ou de 108,15 % ou 110 %. Ce n'est qu'une fois tous les calculs effectués pour l'ensemble des 36.000 communes de France que l'on sait quelles communes ont une progression de dotation forfaitaire et de dotation de péréquation inférieure au chiffre de base et quelles sommes sont nécessaires pour parvenir au résultat exact.

Si les évaluations des sommes nécessaires pour la dotation de progression garantie ont été supérieures aux besoins il y a là un reliquat comptable.

En 1980, il y a eu un reliquat comptable d'environ 160 millions de francs. A prendre à la lettre le texte de la loi, ce reliquat comptable aurait dû normalement être distribué comme d'ailleurs les sommes provenant de la régularisation, nous l'avons dit, auraient pu l'être, c'est-à-dire en intégrant fictivement ce montant dans la dotation globale à répartir une fois les dotations particulières servies par attribution de leur pourcentage normal à ces dotations.

Des raisons de simplicité ont conduit à une pratique différente que l'on vous propose de consacrer : distribuer les reliquats comptables au prorata des attributions de dotation forfaitaire et de dotation de péréquation initialement faites de la même façon que les attributions de régularisation.

Observations

Ce n'est pas sans quelque hésitation que votre commission a admis le mode de calcul proposé par l'article premier qui bouleverse, il faut en convenir, le sens obvie des dispositions de la loi du 3 janvier 1979 et qui jongle un peu avec les notions de compte d'exercice et de compte de gestion.

Le texte de 1979 paraissait se placer dans le cadre de la comptabilité de gestion, c'est-à-dire celle des recettes et des dépenses effectuées au cours d'une année. L'article 23 indique en effet : « En 1980, toute collectivité locale recevra une somme au moins égale à 105 % des **attributions perçues en 1979** » et non pas « des attributions se rattachant à

l'exercice 1979 », c'est-à-dire à la fois l'attribution de base perçue en 1979 et l'attribution de régularisation perçue en 1980. Rien n'indiquait non plus que l'attribution de régularisation de 1979 devait se faire en majorant les 105 % garantis par rapport aux sommes perçues en 1978.

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Évaluation des reliquats 1979 et 1980

Ressources	1979	1980
D.G.F. initiale	32 708 000 000	37 966 000 000
régularisation	1 553 000 000	non connue
Total	34 261 000 000	37 966 000 000
Répartition		
Dotation forfaitaire	17 858 950 762	19 838 867 768
Dotation de péréquation	13 212 946 977	16 227 028 852
Concours particulier	1 631 190 354	1 731 072 074
Sous-total	32 703 088 093	37 796 968 694
Régularisation	1 553 372 934	non connue
Total	34 256 461 027	37 796 968 694
Reliquat	4 538 973	169 031 306
Reliquat + régularisation D.G.F. initiale	= 0,0476	

Le texte nouveau est clair. Il emploie le mot « d'exercice » à deux reprises. Il impose une interprétation qui ne découlait pas de l'article 23 de la loi du 3 janvier 1979.

Quoi qu'il en soit, l'important n'est pas dans ces difficultés juridiques, il est dans le fait que contrairement à ce qu'une lecture rapide de la loi peut faire penser que le chiffre de progression minimum n'est plus de 105 % mais d'un chiffre normalement supérieur puisque double quand il atteint 110 %.

Autre difficulté : ce n'est plus le législateur qui fixe directement le montant de la progression, le soin en est laissé indirectement mais très largement au Gouvernement.

L'appréciation du Gouvernement intervient en effet d'abord pour le calcul des sommes à inscrire au budget pour la D.G.F. en partant du montant prévisionnel du produit de la T.V.A. de l'année suivante. Certes, il est prévu à ce sujet un avis du comité des finances locales et le chiffre retenu par le Gouvernement est ratifié dans le cadre du vote de la loi de finances. Mais l'avis du comité n'a pas valeur de décision et le Parlement ne peut constitutionnellement majorer le chiffre inscrit au budget.

Il y a donc bien des chances pour que le montant de la régularisation soit toujours relativement élevé donc que le minimum garanti soit toujours supérieur à 105 %.

Il est vrai toutefois que le Parlement intervenant pour voter la loi de finances prend la responsabilité des évaluations gouvernementales. Il n'en va pas de même en ce qui concerne la fixation du reliquat comptable qui ne découle que des erreurs d'appréciation gouvernementale.

Pour admettre le texte sur les reliquats comptables il faut admettre ce qui nous paraît vrai que ces erreurs d'appréciation sont inévitables, presque imposées par la loi. De plus, ces reliquats sont relativement peu importants, 170 millions environ pour 1980 alors que le montant de la régularisation de 1979 a été d'environ dix fois supérieur. Un calcul plus précis aurait été possible au prix que votre commission souhaite pour les années à venir.

En résumé, par raison de commodité, votre commission vous propose d'accepter une solution qui n'a pas pleinement pour elle la logique juridique qui voudrait que la loi déterminât rigoureusement les droits des communes.

Dernière difficulté, la justification véritable du mode de calcul proposé est la dépréciation monétaire. La loi pourrait devenir inapplicable si une certaine stabilisation monétaire intervenait. Le minimum garanti pourrait encore être supérieur au taux de progression de la T.V.A. Nous prévoyons de régler la question par un amendement à l'article 9, c'est pourquoi nous vous proposons d'accepter l'article premier à la condition que l'article 9 soit revu dans le sens que nous indiquerons.

Art. 2

Montant de la dotation forfaitaire

L'article 2, confirme le maintien de la dotation forfaitaire au profit de chaque commune. Le même article fixe la part des ressources affectées à cette dotation forfaitaire.

Rappelons que la dotation forfaitaire a remplacé (avec un changement de nom mais sans en modifier la base financière) l'attribution de garantie qui existait sous le régime du V.R.T.S. En 1978, l'attribution de garantie a représenté 60 % du produit du V.R.T.S. après déduction des sommes revenant au F.A.L. En 1979, on ne s'est écarté que de 2,5 % du pourcentage de 1978. La dotation forfaitaire créée pour cette année-là a représenté 57,5 % du solde de la dotation globale de fonctionnement après déduction des concours particuliers. Pour 1980, ce pourcentage a été ramené à 55 %.

Le Gouvernement propose de poursuivre l'évolution amorcée au même rythme. Ainsi, pour 1981 la part des ressources affectées à la dotation forfaitaire serait de 52,5 %, ce chiffre étant ensuite réduit de 2,5 % points par an pour les huit années suivantes, conformément au tableau ci-après.

	Dotation forfaitaire	Dotation péréquation
1979	57,5	42,5
1980	55,0	45,0
1981	52,5	47,5
1982	50,0	50,0
1983	47,5	52,5
1984	45,0	55,0
1985	42,5	57,5
1986	40,0	60,0
1987	37,5	62,5
1988	35,0	65,0
1989	32,5	67,5
Rappel 1978 (V.T.R.S.)	60,0	40,0
	(Attribution de garantie	(Versement en fonction des impôts ménagers

Au terme de l'évolution proposée, c'est-à-dire en 1989, la dotation forfaitaire représenterait encore 32,5 % de la dotation globale de fonctionnement, déduction faite bien entendu des sommes allouées à titre précipitaire aux concours particuliers.

La lenteur de l'évolution envisagée s'explique par le souci de ne bouleverser aucun budget local.

Il est permis toutefois de se demander si à cet égard la prudence n'a pas été exagérée.

En 1978, le Gouvernement avait lui-même proposé le rythme de 5 % l'an pour ces changements, et si le Parlement s'est prononcé alors pour le rythme de 2,5 % c'est afin d'être sûr de ne pas commettre d'erreur au départ. L'expérience ayant été somme toute favorable, on aurait pu envisager d'en venir maintenant au rythme de 5 % l'an.

De même, rien ne paraît obliger à prolonger indéfiniment au-delà de 1989 la référence à la répartition du produit de la taxe locale en 1966, et cela pour des sommes considérables puisqu'il s'agira toujours de 32,5 %, c'est-à-dire de près d'un tiers du total de la dotation de péréquation et de la dotation forfaitaire.

En 1989, la situation économique de 1966 sera vieille d'un tiers de siècle. D'année en année la référence 1966 se sera éloignée davantage des réalités. Serait-il sage de continuer longtemps la même base surannée ? Il ne faudrait pas, pour éviter de bousculer les finances locales, pérenniser un système archaïque. Cela a été fait pour les impôts directs locaux et chacun en sait les multiples inconvénients. Il ne faut pas tomber dans le même travers pour la dotation globale de fonctionnement.

Tout ceci explique que votre commission ne vous propose d'accepter le texte gouvernemental qu'en limitant à cinq ans la durée de son application. C'est en prolonger la période d'expérience, mais aussi prendre rendez-vous pour une réforme éventuelle applicable en 1986.

Art. 3

Répartition de la dotation forfaitaire

L'actuel article 234-3 du Code des communes a été rédigé pour définir la répartition de 1979. C'est pourquoi il part du régime antérieur à 1979, celui du versement représentatif de l'impôt sur les spectacles, et de la très ancienne subvention de l'État au titre de sa participation aux dépenses d'intérêt général des collectivités locales.

Le calcul de 1980 a pu se faire plus simplement à partir du calcul fait pour 1979 puisque la base de la dotation forfaitaire est fixée une fois pour toutes.

La modification de rédaction qui vous est proposée pour l'article 234-3 tend à consacrer le système de 1980 ce qui simplifie la rédaction, puisqu'il n'est plus besoin maintenant de faire référence au système d'avant 1979. Il suffit de dire, comme le Gouvernement le propose, que chaque année la répartition se fait proportionnellement à la répartition de l'année précédente, qui se trouve elle-même proportionnelle à la répartition de 1979, point de départ du nouveau système.

Le changement de rédaction de l'article L.234-3 sans qu'il soit touché à l'article L.234-4, a un effet indirect qu'il faut toutefois mentionner. L'article L.234-4 instituait un abattement de dotation forfaitaire pour certaines collectivités ayant eu des revenus patrimoniaux (à l'exclusion du revenu des immeubles bâtis), c'est-à-dire essentiellement pour les communes forestières.

Le texte de l'article L.234-3 nouveau a pour conséquence que le chiffre de déduction admis en 1980 deviendra définitif. Il s'agit en réalité, compte tenu de la dépréciation monétaire, de diminuer progressivement la réduction ainsi imposée aux communes forestières.

Cette mesure paraît heureuse d'autant plus que quand il s'agit de communes de moins 2.000 habitants, le concours particulier pour ressources minimales fait entrer en compte les ressources propres tenant au rendement du patrimoine. Il ne faut pas trop pénaliser les communes ayant des biens qui leur apportent des ressources.

Au total votre commission vous propose d'adopter sans modification l'article 3.

Art. 4

Le montant de la dotation de péréquation.

Parlant des ressources affectées à la dotation de péréquation, l'article 4 du projet de loi est la conséquence et la contrepartie des dispositions de l'article 2 relatif à la dotation forfaitaire.

La part de la dotation forfaitaire allant en diminuant de 2,5 points par an, la part de la dotation de péréquation doit grandir au même rythme.

Ainsi pour 1981 elle serait de 47,5 % du total de la dotation de péréquation et de la dotation forfaitaire. Pour les années suivantes, le chiffre augmenterait de 2,5 points par an pour atteindre 67,5 % en 1989, comme cela a été montré dans le tableau présenté à propos de l'article 3.

Les commentaires que nous avons faits à propos de l'article 3 valent pour cet article. Ce n'est donc qu'avec les mêmes réserves que votre commission vous propose de l'adopter présentement, sauf à en revoir le contenu après cinq ans d'application.

Répartition de la dotation de péréquation

L'article L.234-6 issu de la loi du 2 janvier 1979 fait deux parts dans la dotation de péréquation, l'une est répartie par référence à l'impôt sur les ménages, comme l'était le V.R.T.S., l'autre est répartie en tenant compte du potentiel fiscal par habitant. Ce fut là la principale innovation de la loi de 1979, et nous en avons longuement examiné les conséquences en étudiant les conclusions du rapport gouvernemental sur l'application de la loi en 1979 et 1980.

Rappelons-le, le potentiel fiscal est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales dans la collectivité concernée, le coefficient de pondération appliqué à cette base étant constitué pour chacune des taxes par le taux moyen national d'imposition à cette taxe.

Dans son avis n° 59 annexé au procès-verbal, la séance du 7 novembre 1978 relatif au projet de loi créant la dotation globale de fonctionnement, votre commission a souligné les avantages et limites de ce critère de la richesse d'une collectivité locale.

A l'expérience, nous l'avons dit, malgré ses imperfections, la notion de potentiel fiscal paraît une notion très utile, surtout si on la prend comme point de référence pour comparer les situations des communes appartenant à une même catégorie démographique.

C'est de cette façon qu'elle est utilisée dans le système de répartition actuellement en vigueur. La dotation au titre du potentiel fiscal est pour chaque commune égale à l'attribution moyenne nationale dans la catégorie démographique concernée, cette attribution étant majorée ou minorée proportionnellement à la moitié de l'écart entre son potentiel fiscal par habitant et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique.

La seconde part de la dotation de péréquation est répartie à proportion de l'impôt sur les ménages levé par la collectivité concernée.

Pour 1979, la part des ressources de la dotation de péréquation répartie en fonction du potentiel fiscal a été de 20 % du total de cette dotation.

Le pourcentage a été porté à 25 % pour 1980, le projet de loi prévoit une augmentation de 2,5 points par an pour 1981 et pour les neuf années suivantes.

On constate que le Gouvernement nous propose de ralentir l'évolution par rapport à l'évolution antérieure, 20 % pour la première année (alors qu'auparavant il n'y avait pas de référence au potentiel fiscal) et 5 points de plus la seconde année, soit 25 %.

Le ralentissement de 5 % à 2,5 % paraît très discutable puisque nous l'avons dit, le potentiel fiscal par catégorie démographique introduit une notion d'équité dans toutes les catégories démographiques.

Après discussion, votre commission dans le souci d'une extrême prudence pendant les cinq années d'expérience supplémentaire qu'elle vous propose a admis le système du Gouvernement et son rythme lent d'évaluation.

Pour 1986, et les années ultérieures, d'autres chiffres pourront être adoptés.

Art. 6 et 7

La dotation spéciale « logement des instituteurs ».

Le premier de ces articles est la reprise littérale de dispositions votées par le Sénat dans le cadre du projet de loi sur le développement des responsabilités locales, sur la proposition de sa Commission des Lois.

Le second article est l'exécution d'une promesse faite par le Gouvernement qui était d'utiliser en 1981 un reliquat comptable de la dotation globale de fonctionnement pour effectuer une répartition d'un sixième du montant de l'indemnité accordée aux communes en compensation des frais que leur occasionne le logement des instituteurs.

Prélever ces sommes sur la dotation globale de fonctionnement n'est certes qu'un pis aller.

Votre commission pense toujours qu'il s'agit là en réalité d'une dette que l'État lui-même devrait prendre directement en charge.

Mais dans l'état actuel des choses, il paraît important d'amorcer l'évolution qui pourra conduire plus tard à une réforme complète qu'il faut toujours souhaiter. C'est dans cet esprit qu'elle vous propose d'accepter les articles 6 et 7 sous réserve d'un amendement de forme à ce dernier article.

Montant affecté aux concours particuliers

La justification de l'article 8 se trouve dans les dispositions de l'article 9.

Jusqu'à présent la dotation de garantie de progression minimale faisait l'objet d'un concours particulier.

L'article 9 propose que cette garantie soit maintenant incluse dans l'ensemble constitué par la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation.

Cette solution a la logique pour elle puisque la garantie de progression minimale ne concerne que les répartitions de dotation forfaitaire et de dotation de péréquation.

Pour chaque commune c'est seulement après avoir calculé les résultats de l'application des règles qui président à la répartition tant de la dotation forfaitaire que de la dotation de péréquation que l'on sait si la commune bénéficie de versements supérieurs ou non aux 105 % de ce qui lui a été accordé au cours de l'exercice précédent et si par suite, il y a lieu ou non de lui faire un versement de garantie.

L'incertitude des évaluations est grande puisqu'en 1980 ce versement a été de moins de moitié de ce qui avait été nécessaire en 1979.

Les concours particuliers ont un tout autre objet, aider les collectivités ayant une situation spéciale qui accroît leurs besoins ou diminue leurs ressources. Le montant de ces concours particuliers peut faire l'objet d'une prévision globale relativement précise ce qui, nous l'avons dit, n'est pas le cas de l'attribution de garantie de progression. Or, le comité des finances locales a la charge de l'ensemble des concours particuliers. Il lui est bien difficile d'additionner les choses aussi dissemblables que les concours particuliers qui sont dans leur ensemble relativement faciles à chiffrer et la garantie de progression minimale de montant incertain. Mieux vaut simplifier la tâche du comité, c'est-à-dire, ne lui demander d'évaluer que le montant des concours particuliers proprement dits.

De ce fait, les sommes à affecter aux concours particuliers pourront se trouver apparemment réduites en 1981. En 1979, l'attribution de garantie a représenté plus de 1 % du total de la dotation globale de fonctionnement, 420 millions sur un ensemble de 37 906 millions.

On vous propose de ne réduire que de 1 % la marge accordée à la libre appréciation du comité des finances locales en lui laissant fixer un taux compris entre 4 et 5 % au lieu d'un taux compris entre 5 et 6 %, chiffre appliqué en 1979 et 1980.

Au total, loin de nuire aux possibilités d'initiatives du comité des finances locales, contrairement à ce qui pourrait sembler à première lecture, le changement proposé accroît sa marge de manœuvre pour ce dont il fixe le montant c'est-à-dire les concours particuliers. Pour ce motif, votre commission vous propose de l'adopter.

Art. 9

Garantie de progression minimale

Nous nous sommes longuement expliqués, en parlant de l'article premier, au sujet de la garantie de progression minimale. Nous avons dit combien cette garantie nous paraissait justifiée dans son principe. Elle constitue en effet le seul moyen d'éviter que le nouveau mode de répartition pose de graves problèmes aux communes qui ayant été anciennement favorisées verraient leur part proportionnellement restreinte.

Il est toujours extrêmement difficile de faire des économies.

Reste à savoir à quel taux fixer la garantie. Le chiffre de 105 % paraît en lui-même raisonnable. Nous avons montré toutefois qu'il a en réalité assez peu de signification dès lors qu'on applique l'article premier qui transforme à coup sûr les 105 % en 108,15 % et même en 110 % en francs courants.

Dans une période de dépréciation monétaire, ces majorations sont heureuses. Mais la difficulté est de faire un texte permanent valable aussi bien en période d'inflation que s'il y avait une stabilisation même seulement une stabilisation relative.

Plus il y a de dépréciation monétaire, plus le pourcentage de 105 % est gonflé sans pour autant nuire gravement à l'ensemble des communes. Disons par exemple que si une année donnée le produit évalué de la T.V.A. est inférieur de 10 % au produit réel, et si par suite la régularisation porte sur 10 % du produit initial le minimum garanti atteint 115,5 % en francs courants.

Ces chiffres élevés ne nous effrayent pas lorsqu'ils sont la contrepartie d'un taux d'inflation élevé ou d'une progression économique considérable.

Mais à l'inverse, si comme il faut malgré tout l'espérer, une stabilisation se produisait et que de fait, le taux apparent de progression du produit de la T.V.A. diminue, le mécanisme serait moins satisfaisant. Il serait tout à fait bloqué si la progression de la T.V.A. descendait à 105 % ou au dessous.

Le problème devant lequel nous nous trouvons est tout différent de celui qui s'était posé à nous en 1978. Il n'y avait alors rien d'anormal à parler d'une garantie de 105 % dans un texte préparé pour deux années au cours desquelles hélas, l'instabilité monétaire était prévisible compte tenu du contexte international et en particulier de la crise pétrolière.

Mais, est-il permis au législateur de faire figurer dans un texte d'application indéfinie le taux de 105 % (signifiant en réalité 110 % ou 115 % dans certain cas ?). Nous proposons pour ce motif d'insérer dans le texte de l'article L.234-19-1 un alinéa nouveau placé entre les deux alinéas du texte gouvernemental, prévoyant que si le taux de progression du produit estimé de la T.V.A. est inférieur d'une loi de finances à 10 %, la même loi devra revoir le taux de progression minimum garanti.

Art. 10

Régime particulier de l'Ile-de-France

Le cas particulier de l'Ile-de-France pose des problèmes délicats.

Il y fonctionne depuis longtemps un système particulier de péréquation avec l'intervention de deux fonds administrés par les élus locaux, le F.E.C. pour les communes et le F.E.D. pour les départements.

En 1979, l'article 14 de la loi du 3 janvier a maintenu le régime propre de l'Ile-de-France et en particulier celui du fonds d'égalisation des charges communes qui remontait à l'article 33 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964.

Après deux ans d'expérience, il apparaît que ce système s'il a le bénéfice de l'antériorité est plutôt moins bien adapté aux réalités de la région que le système général. On vous propose donc par l'article 10 de faire entrer la région Ile-de-France dans le cadre général de la loi et cela à partir de 1982. Pour 1981, et pour faciliter la transition on se bornerait à répartir entre les communes et les groupements de communes de la région une attribution calculée à partir de l'attribution de 1980 et majorée du taux de progression de la dotation forfaitaire pour l'ensemble des communes de la région.

Pour ce qui est de la dotation de péréquation, il n'y a aucune difficulté puisque cette dotation est dès à présent soumise aux règles générales.

Si donc, le Parlement accepte les dispositions de l'ensemble du projet dont nous discutons, même dans la région parisienne, il y aura un certain changement des répartitions dès 1981 puisque le texte fait une part plus large à la dotation de péréquation, et, à l'intérieur de la dotation de péréquation, une part plus large aux sommes réparties en tenant compte du potentiel fiscal.

Art. 11

Coordination.

Cet article modifie l'article 17 relatif à la répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les départements. Il s'agit simplement de les faire bénéficier des dispositions de l'article L.234-19-1 dans la même rédaction que celui de l'article 9 c'est-à-dire en faisant bénéficier les départements de la garantie de progression minimale.

Votre commission vous propose de l'adopter.

Article additionnel après l'article 11

Les départements d'accueil touristique

L'article 25 de la loi du 3 janvier 1979 avait demandé une étude particulière sur les résultats du texte en ce qui concerne les communes touristiques.

A vrai dire, aucune décision bien claire ne découle du travail qui nous a été soumis en exécution de cet article 25. Le Gouvernement, malgré ses promesses, ne nous propose aucun moyen juridique pour une prise en compte plus exacte des charges causées par le tourisme dans certaines communes.

La majoration du nombre d'habitants par le nombre de résidences secondaires a bénéficié à nombre de communes souvent très petites dans lesquelles il y a moins de tourisme à proprement parler que de maisons de week-end. La question reste entière pour les hébergements collectifs. On n'en tient aucun compte pour majorer la population. Dans la dotation particulière, les terrains de camping et les hébergements collectifs ne sont pris en compte que pour une part réduite de leur capacité d'accueil.

A l'inverse, dans le cadre de cette dotation particulière, plus la qualité des hôtels est élevée, plus le versement de la dotation touristique est important. Ainsi, pour un hôtel de catégorie supérieure, le nombre des chambres est multiplié par six, dans le calcul de la dotation particulière, tandis que le nombre de places d'hébergement collectif telles que colonies de vacances, auberges de jeunesse, etc. est multiplié par 0,75 seulement.

Au total, c'est une proportion de 1 à 10 environ.

Cependant, pour la collectivité locale, les frais sont soit identiques soit même à certains égards moins élevés pour l'habitant d'une chambre de luxe que pour l'occupant d'un terrain de camping. Qu'il s'agisse de police, de voirie, d'éclairage, d'assainissement d'amenées d'eau, les dépenses sont au moins comparables.

Sans nier la difficulté, le Gouvernement avait déclaré simplement qu'il en remettait la solution à plus tard.

Les études faites depuis lors lui ont partiellement donné raison en montrant combien il est difficile de mesurer exactement commune par commune la population touristique temporaire.

Il y a cependant un moyen qui doit permettre de cerner d'assez près les réalités et en même temps, de parvenir à plus de justice, c'est d'accorder aux départements touristiques une dotation qui leur permettra de prendre en charge les équipements nécessaires ou d'aider les communes à le faire. D'après les statisticiens, il semble en effet plus facile d'apprécier une fréquentation touristique départementale qu'une fréquentation touristique communale.

Le Conseil général pourra doser l'aide qu'il donnera aux communes en fonction des nécessités locales. On saisit mieux les besoins cas par cas à l'échelon départemental que dans une formule législative forcément trop générale.

Il est de plus certain que les départements touristiques, certains départements côtiers et certains départements montagneux, supportent des charges très lourdes du fait de la fréquentation de leur territoire par des étrangers mais qu'il y a un pourcentage d'hospitalité qui ne nécessite aucune indemnisation spéciale. Disons par exemple qu'un département qui n'accueille pas durablement plus de 50 % de sa population recensée ne devrait prétendre à aucun versement. Il en est différemment pour les départements qui ont périodiquement à leur charge une population très élevée qui, dans plusieurs cas, atteint ou dépasse la population recensée du département, celle qui paye l'essentiel des impôts locaux.

C'est pour ces départements-là qu'une dotation particulière serait légitime. Elle pourrait se faire dans le cadre du F.A.L. sans coûter très cher et en insérant cette dotation dans le cadre financier actuel des dotations aux communes touristiques.

Le montant global pourrait être de 15 % de la dotation d'ensemble aux communes touristiques, sauf au Comité des Finances locales à en majorer le montant s'il le juge utile.

Article additionnel après l'article 11

La collectivité territoriale de Mayotte

Il résulte de l'article 16 actuel de la loi du 3 janvier 1979 que les communes et groupements de communes de la collectivité territoriale de Mayotte bénéficient, par préciput, d'une quote-part de la dotation de péréquation et des concours particuliers institués par le Code des communes.

Mais la collectivité territoriale ne reçoit pas elle-même une quote-part de la dotation de péréquation à la différence des autres départements, qu'il s'agisse des départements de la métropole ou des départements d'Outre-Mer.

Dans le souci de rapprocher la collectivité territoriale de Mayotte des règles applicables à l'ensemble des départements, votre commis-

sion a estimé souhaitable de combler cette lacune : la collectivité territoriale de Mayotte pourrait recevoir par préciput une quote-part de la dotation de péréquation calculée selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État en tenant compte de l'importance de sa population par rapport à l'ensemble de la population nationale.

Cette rédaction est d'ailleurs inspirée du second alinéa de l'article 18 qui institue la possibilité pour les départements d'Outre-Mer de percevoir une quote-part de la dotation de péréquation.

Art. 12

La dotation spéciale « Logement des Instituteurs » dans les territoires d'Outre-Mer et à la collectivité territoriale de Mayotte

L'article 12 du projet de loi rend la disposition de la loi nouvelle sur la dotation spéciale « Logement des Instituteurs » applicable aux territoires d'Outre-Mer.

Votre commission a estimé opportun de mentionner la collectivité territoriale de Mayotte qui ne compte pas moins de 231 instituteurs.

Tel est l'objet de l'amendement présenté par votre Commission des Lois.

Art. 13

**Abrogation de l'article 33
de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964**

Le présent article a pour seul objet d'abroger l'article 33 de la loi de 1964 portant réorganisation de la Région parisienne.

Dans la mesure où il constitue une conséquence des dispositons de l'article 10 sur le régime particulier de la Région Ile-de-France, votre commission vous propose de l'adopter sans modification.

Article additionnel après l'article 13

L'application de la loi limitée à 5 ans

Conformément à la décision prise par votre commission, le présent article additionnel tend à préciser que les dispositons de la présente loi et celles des articles du Code des communes relatifs à la dotation globale de fonctionnement ne seraient applicables que jusqu'au 1^{er} janvier 1986. De même, ainsi que le prévoit l'article 18 de la loi du 3 janvier 1979, le Gouvernement serait tenu de présenter au Parlement un rapport sur les conditions de fonctionnement ainsi que sur ses incidences sur le financement des budgets locaux. Ce rapport devrait préciser les corrections qui s'avéreraient nécessaires à la lumière de l'expérience, ce qui facilitera l'élaboration du projet de loi reconduisant pour 1986 et les années suivantes le régime juridique de la dotation globale de fonctionnement.

CONCLUSION

Les résultats à atteindre en 1981, si l'ensemble des propositions du Gouvernement est retenu par le Parlement comme si les propositions de votre Commission des Lois sont adoptées pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement, peuvent se résumer sous la forme du tableau suivant :

TABLEAU COMPARATIF EN MILLIONS DE FRANCS

(Chiffres approximatifs)

Intitulé	1980	1981	Progression
Montant global de la D.G.F.	37 966	45 022	18,58 %
Dotation forfaitaire	19 980	22 454	12,38 %
Dotation de péréquation			
a) référence impôts sur les ménages	12 065	15 004	
b) référence potentiel fiscal	4 021	5 691	
Total de la dotation de péréquation	16 087	20 696	+ 28,65 %
Concours particuliers (1)	1 898	1 872 (2)	

Observations : Les chiffres ci-dessus n'englobent ni la dotation de régularisation de 1980, ni celle de 1981.

(1) En 1980, la garantie de progression minimale est comprise dans ce poste des concours particuliers, pour 1981 elle est englobée dans la dotation forfaitaire et dans la dotation de péréquation.

(2) Évaluation à 4,16 % du total de la dotation globale de fonctionnement.

On considérera une fois de plus à la lecture de ce tableau l'extrême prudence des mesures prévues, extrême prudence qui, nous l'avons dit, nous paraît justifiée.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Code des Communes		
<p>Art. L. 234-1. — Une dotation globale de fonctionnement est instituée en faveur des communes et de certains de leurs groupements. Elle se compose d'une dotation forfaitaire, d'une dotation de péréquation et le cas échéant de concours particuliers.</p>		
<p>Le montant de la dotation globale de fonctionnement est déterminé chaque année en appliquant un taux de prélèvement sur le produit net prévisionnel de la taxe sur la valeur ajoutée, aux taux en vigueur au 1^{er} janvier 1979, tel qu'il ressort de la loi de finances initiale de l'année.</p>		
<p>Pour 1979, ce taux est fixé à 16,45 %. Toute modification du régime des taux de la taxe sur la valeur ajoutée devra comporter une disposition fixant le nouveau taux de prélèvement applicable pour obtenir le même produit que celui attendu antérieurement.</p>		
<p>Il est procédé au plus tard le 31 juillet à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent sur la base de l'évolution du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée aux taux en vigueur au 1^{er} janvier 1979. Cette régularisation ne peut aboutir à une réduction du montant initialement prévu.</p>	Article premier.	Article premier.
	<p>Entre le quatrième et cinquième alinéa de l'article L. 234-1 du Code des communes est inséré l'alinéa suivant :</p> <p>« 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 perçues au cours de l'exercice correspondant. »</p>	Sans modification

Texte en vigueur

Code des Communes

Au cas où la dotation globale de fonctionnement ainsi calculée présenterait par rapport à celle de l'exercice précédent un taux de progression inférieur à celui constaté pendant la même période de référence, pour l'accroissement du traitement annuel des fonctionnaires défini à l'article 22 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, afférent à l'indice 100, c'est ce dernier taux qui serait appliqué lors de la régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement.

Chaque année, le montant de la dotation globale de fonctionnement est arrêté, pour être inscrit dans le projet de loi de finances, sur proposition du comité des finances locales institué par l'article L. 234-20, qui est saisi des éléments d'évaluation fournis par le ministre du Budget.

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

Pour 1979, la part des ressources affectée à la dotation forfaitaire est fixée à 57,5 % du solde disponible de la dotation globale après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers institués par l'article L. 234-12.

Pour 1980, cette part est fixée à 55 % du solde disponible défini à l'alinéa précédent.

Art. L. 234-3. — La dotation forfaitaire est proportionnelle au total des sommes perçues par chaque commune pour l'exercice 1978, au titre :

- de l'attribution de garantie du versement représentatif de la taxe sur les salaires majorée de l'ajustement pour

Texte du projet de loi

Art. 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 ».

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. »

Propositions de la Commission

Art. 2

Alinéa sans modification.

« Article L. 234-2. Alinéa sans modification.

« Pour 1981,...

... et pour la garantie de progression minimale prévue à l'article L. 234-19-1.

« Pour les quatre années suivantes,...

... par an. »

Art. 3

Sans modification

Texte en vigueur

Code des Communes

accroissement démographique, avant prélèvement éventuel au profit des communautés urbaines ;

- de l'allocation compensatrice s'il y a lieu ;

- des recettes provenant de la répartition générale des ressources du fonds d'action locale ;

- du versement représentatif de l'impôt afférent aux spectacles de cinéma et de télévision ainsi qu'aux théâtres et spectacles divers ;

- de la subvention de l'État au titre de sa participation aux dépenses d'intérêt général des collectivités locales.

Art. L. 234-6. — Chaque commune reçoit une dotation de péréquation qui tient compte de son potentiel fiscal défini à l'article L. 234-8 et du montant des impôts énoncés à l'article L. 234-9 qu'elle a établis l'année précédente.

Les groupements de communes à fiscalité propre reçoivent également une dotation de péréquation.

Pour 1979, la part des ressources affectée à la dotation de péréquation est fixée à 42,5 % du solde disponible de la dotation globale, après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers institués par l'article L. 234-12.

Pour 1980, cette part est fixée à 45 % du solde disponible défini ci-dessus.

Art. L. 234-7. — Les ressources affectées à la dotation de péréquation se répartissent entre les communes en deux parts.

La première part est répartie en tant de l'attribution moyenne par habitant calculée en divisant le montant de cette part par le nombre d'habitants concernés.

Le calcul de la part revenant à chaque commune se fait à l'intérieur de son groupe démographique de communes, de façon à égaliser le potentiel fiscal par habitant à l'intérieur du groupe.

L'attribution moyenne nationale par habitant correspond dans chaque

Texte du projet de loi

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 point par an.

Propositions de la Commission

Art. 4

Alinéa sans modification.

« Pour 1981,...

... et pour la garantie de progression minimale prévue à l'article L. 234-19-1.

« Pour les quatre années suivantes...,
... par an. »

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Code des Communes

groupe à l'attribution d'une commune ayant, par habitant, le potentiel fiscal moyen du groupe démographique.

La dotation revenant à chaque commune est égale à l'attribution moyenne nationale par habitant, majorée ou minorée proportionnellement à la moitié de l'écart entre son potentiel fiscal par habitant et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique. Aucune recette n'est versée à ce titre aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au triple du potentiel fiscal moyen par habitant de leur groupe démographique.

« Pour 1979, la part de ressources répartie en fonction du potentiel fiscal est fixée à 20 % du total de la dotation de péréquation. Pour 1980, cette part est égale à 25 %.

« La seconde part est calculée proportionnellement au montant des impôts énumérés à l'article L. 234-9.

« Les groupes démographiques dans lesquels la péréquation est effectuée à partir du potentiel fiscal sont les suivants : 0 à 499, 500 à 999, 1.000 à 1.999, 2.000 à 3.499, 3.500 à 4.999, 5.000, à 7.499, 7.500 à 9.999, 10.000 à 14.999, 15.000 à 19.999, 20.000 à 34.999, 35.000 à 49.999, 50.000 à 74.999, 75.000 à 99.999, 100.000 à 199.999, 200.000 et plus.

« Pour les groupements de communes qui se sont dotés d'une fiscalité propre, la dotation de péréquation est intégralement répartie en fonction des impôts énoncés à l'article L. 234-9.

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 com-

Art. 5

Alinéa sans modification.

« Pour 1981...

. Pour les quatre années ... de 2,5 points par an. »

Art. 6

Sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Code des Communes

mune 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'année 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 :

« Art. L. 234-12. — Dans les cas prévus aux articles suivants, des concours particuliers peuvent être apportés aux communes et à certains de leurs groupements.

« La part des ressources affectées aux concours particuliers, fixée à 5 % de la dotation globale de fonctionnement, peut être portée jusqu'à 6 % par le comité des finances locales institué par l'article L. 234-20

« 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. »

Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979

Art. 23

A titre transitoire pour 1979 et compte non tenu du versement complémentaire résultant éventuellement de l'application de l'article L. 234-15, chaque bénéficiaire de la dotation globale de fonctionnement recevra, au

Art. 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

Art. 7

Par exception...

... est affecté à due concurrence en 1981...

... du Code des communes. »

Art. 8

Sans modification

Art. 9

Sans modification

Texte en vigueur

Code des Communes

titre de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation, une somme au moins égale à 105 % du montant total des recettes perçues en 1978 au titre :

- du versement représentatif de la taxe sur les salaires, à l'exclusion de l'allocation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales, aux stations nouvelles et à leurs groupements ;

- du versement représentatif de l'impôt afférent aux spectacles de cinéma et de télévision ainsi qu'aux théâtres et spectacles divers ;

- et de la subvention de l'État au titre de sa participation aux dépenses d'intérêt général des collectivités locales.

En 1980, toute collectivité locale recevra une somme au moins égale à 105 % des attributions perçues en 1979, au titre de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation.

Le montant des sommes nécessaires pour assurer cette garantie est prélevé sur les ressources affectées aux concours particuliers.

Art. 14

Au chapitre III du titre VI du Livre II du code des communes, l'article L. 263-13 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 263-13. — En 1979 et 1980, les communes et les groupements de communes de la région Ile-de-France, définie par la loi n° 76-394 du 6 mai 1976, perçoivent directement la dotation de péréquation définie par l'article L. 234-7, les concours particuliers institués par l'article L. 234-12, une première part de la dotation forfaitaire instituée par les articles L. 234-2 et L. 234-3. Pour 1979 et 1980, cette première part est égale à la part du solde disponible de la dotation globale affectée à la dotation de péréquation par l'article L. 234-6.

« La deuxième part de la dotation forfaitaire revenant aux communes et à leurs groupements est versée au fonds d'égalisation des charges des communes, créé par l'article 33 de la

Texte du projet de loi

taire 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 dues 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 pour 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. »

Propositions de la Commission

« Si dans une loi de finances le taux de progression du produit estimé de la taxe sur la valeur ajoutée est inférieur à 10 %, la même loi fixe de façon adaptée le taux garanti de progression minimale. »

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

Art. 10

Sans modification

Texte en vigueur

Code des Communes

loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, puis redistribuée par le comité de gestion du fonds, selon les modalités qu'il arrête. Le comité prélève, sur les sommes ainsi mises à sa disposition, les frais nécessaires à son fonctionnement.

« Le fonds d'égalisation des charges fait connaître aux communes les critères retenus pour la redistribution des fonds soumis à sa compétence. »

Art. 17

Les départements reçoivent la dotation forfaitaire instituée par les articles L. 234-2 et L. 234-3 et la dotation de péréquation instituée par les articles L. 234-6 et L. 234-7 du code des communes.

La base de calcul de la dotation forfaitaire est égale au produit de l'attribution de garantie reçue, en 1978, au titre du versement représentatif de la taxe sur les salaires, des recettes provenant de la répartition générale des ressources du fonds d'action locale et éventuellement de l'allocation compensatrice.

Pour 1979, la première part de la dotation de péréquation mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 234-7 du code des communes est partagée entre l'ensemble des communes d'une part, l'ensemble des départements d'autre part, proportionnellement aux sommes qu'ils ont reçues, pour 1978, au titre du versement représentatif de la taxe sur les salaires, pour la part de l'attribution calculée en fonction des impôts énumérés à l'article L. 234-9.

La dotation revenant à chaque département est égale à la dotation moyenne par habitant de l'ensemble des départements, corrigée, en plus ou en moins, d'un élément proportionnel à l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de chaque département et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements.

Pour les années ultérieures, les sommes affectées à l'ensemble des communes d'une part, à l'ensemble des départements d'autre part, évoluent comme le montant global des ressour-

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

Code des Communes

ces affectées à la première part mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 234-7 du code des communes.

Pour la répartition de la deuxième part de la dotation de péréquation mentionnée au septième alinéa de l'article L. 234-7 du code des communes, les impôts énumérés à l'article L. 234-9 ne sont retenus qu'à concurrence de la moitié.

La compétence du comité des finances locales, institué par l'article L. 234-20 du code des communes, s'étend aux départements.

Texte du projet de loi

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. »

Propositions de la Commission

Art 11

Alinéa sans modification

« Les départements...

la garantie de progression minimale prévue à l'article L. 234-19-1 du Code des communes. »

Article additionnel après l'article 11

Il est inséré, avant le premier alinéa de l'article 16 de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979, un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« La collectivité territoriale de Mayotte reçoit, par préciput, une quote-part de la dotation de péréquation, calculée selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État en tenant compte de l'importance de sa population par rapport à l'ensemble de la population nationale. »

Article additionnel après l'article 11

Il est inséré, après l'article L. 234-14 du Code des communes, un article L. 234-14-1 ainsi conçu :

« Art. L. 234-14-1. — Un concours particulier est accordé aux communes par l'intermédiaire des départements dont la population augmente de façon saisonnière d'au moins 50 % pendant 45 jours consécutifs annuellement du fait d'une fréquentation touristique.

« Ce concours est attribué en fonction de l'importance de l'accroissement saisonnier de la population départementale et dans la mesure où cet accroissement dépasse 50 % de la population permanente.

« Le montant global de ce concours est fixé par le comité des finances locales ; il est de 15 % du crédit

Texte en vigueur

Code des Communes

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

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'État.

Art. 13

L'article 33 de la loi n° 64-797 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la Région parisienne est abrogé.

Art. 12

Les dispositions de l'article 6...
... aux Territoires d'Outre-Mer et à la Collectivité territoriale de Mayotte par décret en Conseil d'État.

Art. 13

Sans modification

Article additionnel après l'article 13

« Les dispositions de la présente loi et celles des articles du Code des communes relatifs à la dotation globale de fonctionnement ne seront applicables que jusqu'au premier janvier 1986.

A l'ouverture de la première session ordinaire de 1985-1986, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur les conditions de fonctionnement de la dotation globale ainsi que sur ses incidences des budgets locaux, en précisant les corrections qui s'avèreraient nécessaires à la lumière de l'expérience.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article 2

Amendement : A la fin du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L 234-2 du Code des communes, remplacer les mots :

« ... la dotation de garantie minimale... »

par les mots :

« ... la garantie de progression minimale... »

Amendement : Au début du troisième alinéa du texte proposé pour l'article L 234-2 du Code des communes, remplacer le mot :

« ... huit... »

par le mot :

« ... quatre... »

Art. 4

Amendement : A la fin du texte proposé pour le troisième alinéa de l'article L 234-6 du Code des communes, remplacer les mots :

« ... la dotation de garantie de progression minimale... »

par les mots :

« ... la garantie de progression minimale... »

Amendement : Au début du texte proposé pour le quatrième alinéa de l'article L 234-6 du Code des communes, remplacer le mot :

« ... huit... »

par le mot :

« ... quatre... »

Art. 5

Amendement : Dans le texte proposé pour le sixième alinéa de l'article L 234-7 du Code des communes, remplacer le mot :

« ... neuf... »

par le mot :

« ... quatre... »

Art. 7

Amendement : Après les mots :

« ... est affecté... »

insérer les mots :

« ... à due concurrence... »

Art. 9

Amendement : Insérer après le premier alinéa de l'article L 234-19-1 du Code des communes un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Si dans une loi de finances le taux de progression du produit estimé de la taxe sur la valeur ajoutée est inférieur à 10 %, la même loi fixe de façon adaptée le taux garanti de progression minimale. »

Amendement : Rédiger comme suit le second alinéa du texte proposé pour l'article L 234-19-1 du Code des communes :

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

Art. 11

Dans le texte proposé pour le septième alinéa de l'article 17 de la loi du 3 janvier 1979, remplacer les mots :

« la dotation de progression minimale »

par les mots :

« ... la garantie de progression minimale... »

Article additionnel après l'article 11

Amendement : Après l'article 11, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est inséré, avant le premier alinéa de l'article 16 de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« La collectivité territoriale de Mayotte reçoit, par préciput, une quote-part de la dotation de péréquation, calculée selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte de l'importance de sa population par rapport à l'ensemble de la population nationale. »

Amendement : Après l'article 11, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est inséré, après l'article L 234-14 du Code des communes, un article L 234-14-1 ainsi conçu .

« Art. L 234-14-1. — Un concours particulier est accordé aux communes par l'intermédiaire des départements dont la population augmente de façon saisonnière d'au moins 50 % pendant 45 jours consécutifs annuellement du fait d'une fréquentation touristique.

Ce concours est attribué en fonction de l'importance de l'accroissement saisonnier de la population départementale et dans la mesure où cet accroissement dépasse 50 % de la population permanente.

Le montant global de ce concours est fixé par le comité des finances locales ; il est de 15 % du crédit affecté par le comité des finances locales à la dotation aux communes touristiques ou thermales avant application du dernier alinéa de l'article L 234-14.

Les départements qui effectuent eux-mêmes des dépenses intéressant des ensembles de communes touristiques peuvent utiliser à cette fin les sommes qui leur sont versées en exécution du présent article.

Art. 12

Amendement : Après les mots :

« ... Territoires d'Outre-Mer... »

insérer les mots :

« ... et à la Collectivité Territoriale de Mayotte... »

Article additionnel après l'article 13

Amendement : Insérer après l'article 13 un article additionnel ainsi rédigé :

« Les dispositions de la présente loi et celles des articles du Code des communes relatifs à la dotation globale de fonctionnement ne seront applicables que jusqu'au premier janvier 1986.

Après l'ouverture de la première session ordinaire de 1985-1986, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur les conditions de fonctionnement de la dotation globale ainsi que sur ses incidences sur le financement des budgets locaux, en précisant les corrections qui s'avèreraient nécessaires à la lumière de l'expérience. »