

Document mis  
en distribution  
le 3 novembre 1999



N° 1885

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 octobre 1999.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE (1) SUR LE PROJET DE LOI (n° 1809) *modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales,*

PAR M. RENÉ DOSIÈRE,

Député.

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

**Collectivités territoriales.**

*La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de :* Mme Catherine Tasca, *présidente* ; MM. Pierre Albertini, Gérard Gouzes, Mme Christine Lazerges, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gerin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; MM. Léo Andy, Léon Bertrand, Emile Blessig, Jean-Louis Borloo, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Patrice Carvalho, Jean-Yves Caullet, Mme Nicole Catala, MM. Olivier de Chazeaux, Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Jean-Claude Decagny, Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Renaud Dutreil, Jean Espilondo, Mme Nicole Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Roger Franzoni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Guy Hascoët, Philippe Houillon, Michel Hunault, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Thierry Mariani, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Bernard Roman, José Rossi, Jean-Pierre Soisson, Frantz Taittinger, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

## Sommaire

---

Pages

*Introduction* 5

*I. — LA démographie et LES dotations de l'état aux COLLECTIVITÉS locales* 6

*a. le recensement général de 1999* 6

*1. Les opérations de recensement et les définitions statistiques de la population* 6

*2. Les résultats du recensement général de 1999* 8

*b. les mécanismes de prise en compte de la population dans le calcul des dotations* 9

*1. La population DGF : une population virtuelle* 10

*2. La place de la variable « population » dans le calcul des dotations* 12

*II. — la conciliation des contraintes budgétaires de l'état et des besoins propres des collectivités territoriales* 17

*a. l'impossibilité d'absorber immédiatement les évolutions de la population française* 17

*1. Les contraintes pesant sur la DGF pour 2000* 17

*2. Le poids de l'évolution démographique* 18

*b. maintenir les moyens des collectivités territoriales* 20

*1. La nécessité de maintenir le niveau de la dotation forfaitaire tout en préservant les mécanismes de péréquation* 20

*a) La quadrature du cercle* 20

*b) La prise en compte de cette nécessité par le projet de loi de finances pour 2000* 21

*2. La réponse réaliste apportée par le projet de loi* 23

*a) La structure du projet* 23

*b) Le dispositif principal : le lissage des variations de population sur une période de trois ans* 24

*c) Le dispositif accessoire : le maintien de la dotation du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France* 26

**DISCUSSION GÉNÉRALE** 27

**EXAMEN DES ARTICLES** 29

*Article premier* : Conditions générales de prise en compte des résultats du recensement de 1999 sur les dotations de l'Etat aux collectivités locales et calcul du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France 29

1. Règles générales de comptabilisation des variations de population dans le calcul de la population DGF (*article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales*)<sup>29</sup>
2. Règles particulières de comptabilisation des variations de population dans le calcul de la dotation forfaitaire (*article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales*)<sup>32</sup>
3. Calcul de l'indice synthétique des ressources et des charges pour la dotation de solidarité urbaine (*articles L. 2531-13 et L. 2531-14 du code général des collectivités territoriales*)<sup>34</sup>
4. Mode de calcul du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (*article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales*)<sup>36</sup>

*Article 2* (art. L. 3334-2 du code général des collectivités territoriales) : Conditions de prise en compte des résultats du recensement de 1999 pour la dotation globale de fonctionnement des départements 40

*Après l'article 2* (art. L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales) : Définition du potentiel fiscal des départements 41

*Article 3* (art. L. 4332-8-1 du code général des collectivités territoriales) : Conditions de prise en compte des résultats du recensement de 1999 pour le Fonds de correction des déséquilibres régionaux 41

*Article 4* (art. L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales) : Conditions de prise en compte des résultats du recensement de 1999 pour la dotation globale de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre 42

*Après l'article 4* 43

*tableau comparatif* 45

**AMENDEMENTS NON ADOPTÉS** 63

MESDAMES, MESSIEURS,

**« La mise en œuvre des principes qui fondent les dotations, la recherche d'une distribution moins inégalitaire et la volonté de maintenir les avantages antérieurs s'associent difficilement. Aussi les textes sont-ils en modification quasi-permanente. Il faut sans cesse réformer substantiellement telle dotation ou apporter les contreponds nécessaires aux dispositions précédemment votées. (...) La durée de vie des dispositions est brève et, de régimes temporaires en dispositions transitoires, les dotations globales restent du domaine du provisoire. L'édifice est, dès lors, d'une extrême technicité. Les textes sont d'un abord ardu et rares sont les spécialistes qui peuvent traduire à simple lecture l'ensemble des dispositions. »** C'est ainsi que la Cour des comptes, dans son rapport de 1988 consacré aux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, pointait du doigt le dispositif législatif et réglementaire applicable à ces dotations.

Il est vrai que l'édifice est complexe à l'extrême et son opacité parfois caricaturale. Mais ce raffinement juridique n'est pas gratuit. Il est l'expression d'une réalité locale diverse et complexe que le législateur tente d'appréhender dans sa globalité. Parmi les éléments à prendre en compte figurent, au premier rang, les évolutions démographiques des collectivités. Le calcul des dotations doit prendre en considération la population des communes, des départements, des régions, ainsi que les mouvements qui l'affectent.

Le recensement général de 1999 a mis en évidence un certain nombre d'évolutions dans la structure de la population française et dans sa répartition entre les différentes collectivités de notre pays. Nombreux sont les textes législatifs et réglementaires qui font référence à la population légale et sont donc affectés par ses variations. Evalués à environ deux cents, ces textes portent, par exemple, sur les élections municipales où apparaît une logique de seuil pour déterminer le mode de scrutin applicable ; il en est de même pour fixer le nombre de conseillers municipaux. Les indemnités

des maires et de leurs adjoints dépendent aussi de la population de leur collectivité comme pour les conseillers généraux ou régionaux. Parmi tous ces textes figurent aussi ceux applicables aux dotations de l'Etat versées aux collectivités territoriales. Les enjeux, certes financiers, mais aussi humains sont ici cruciaux.

Le présent projet de loi, soumis à notre examen, entend donc tirer les conclusions des mouvements de population constatés en 1999 pour ce qui concerne le calcul des dotations de l'Etat aux collectivités locales. Son objet n'est pas de s'attaquer aux structures mêmes de cet édifice juridique. De nature technique, ce projet entend simplement organiser l'absorption des évolutions démographiques en recherchant un équilibre délicat entre la prise en compte des résultats du dernier recensement et le maintien des moyens financiers des collectivités territoriales et des mécanismes de péréquation.

Pour mieux en saisir la portée, il paraît utile d'examiner la manière dont les variations de population, telles que celles observées en 1999, peuvent affecter le calcul des dotations de l'Etat aux collectivités locales (I.). A partir de ce constat, on montrera qu'en dehors d'une disposition connexe relative au calcul du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, le projet de loi entend principalement concilier au mieux les incontournables contraintes budgétaires de l'Etat avec le maintien des moyens des collectivités locales et des mécanismes de péréquation (II.).

## I. — LA démographie et LES dotations de l'Etat aux COLLECTIVITÉS locales

### a. le recensement général de 1999

#### **1. Les opérations de recensement et les définitions statistiques de la population**

C'est par le décret n° 98-403 du 22 mai 1998 qu'a été fixée la date du recensement général de la population de 1999. Le précédent recensement s'était déroulé en 1990. Il aura donc fallu attendre près de dix années pour que cette opération de grande envergure et d'une particulière complexité soit mise en œuvre. Pas moins de 115 000 agents recenseurs et 3 600 délégués de l'INSEE sont intervenus dans le cadre de ce recensement alors que 90 millions de questionnaires ont été recueillis à cette occasion. On mesure l'ampleur du dispositif qu'on a dû mettre en place pour récolter et traiter ensuite ces données.

Le décret du 22 mai 1998 a arrêté les conditions d'organisation de ce recensement et les différentes modalités de comptabilisation de la population française. Ces définitions statistiques ont une grande importance dans la mesure où elles conditionnent l'application de mécanismes juridiques et financiers précis, en particulier pour ce qui concerne l'octroi des dotations de l'Etat.

L'article 4 du décret du 22 mai 1998 dispose que *la population municipale d'une commune* comprend :

Les personnes recensées hors *communauté* () qui ont leur résidence principale dans cette commune ;

Les personnes recensées dans une *collectivité* () (foyers de travailleurs, d'étudiants, maisons de retraite, hôpitaux pour les personnes hospitalisées pour plus de trois mois, communautés religieuses ...) dont le siège est situé sur la commune ;

Les personnes recensées dans un *établissement* () (élèves internes des collèges et lycées, grandes écoles, militaires logés dans des casernes, hormis les détenus dans des établissements pénitentiaires) qui déclarent une résidence personnelle dans la commune ;

Les personnes résidant dans les habitations mobiles qui se trouvent dans la commune lors du recensement.

*La catégorie des « comptés à part »* est définie à l'article 5 du décret du 22 mai 1998. Appartiennent à cette catégorie :

les personnes logées dans un *établissement* (y compris celles détenues dans un établissement pénitentiaire) dont le siège est dans la commune à l'exception de celles qui déclarent une résidence personnelle dans cette commune ;

les personnes dont la résidence personnelle est dans cette commune et qui sont recensées dans une autre commune dans la mesure où elles appartiennent à une *collectivité* qui est située dans cette dernière commune ;

les étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur, logés, hors communauté, dans une autre commune et ayant déclaré une résidence familiale dans la commune ;

les personnes sans domicile fixe rattachées administrativement à la commune, mais recensées dans une autre commune.

Aux termes de l'article 6 du décret du 22 mai 1998, *la population totale de la commune* est la somme de la population municipale et de la population comptée à part.

*La population sans doubles comptes* d'une commune est égale à la population municipale augmentée des personnes qui sont logées dans les établissements dont le siège est dans la commune et qui n'ont pas de résidence personnelle.

Ces différentes notions (population municipale, population totale de la commune, comptés à part, population sans doubles comptes) servent de base pour le calcul des dotations de l'Etat

## 2. Les résultats du recensement général de 1999

Les résultats du recensement général de 1999 dont nous disposons depuis juillet dernier sont encore provisoires. Les chiffres définitifs de la population légale seront communiqués en janvier 2000 et ceux relatifs aux évolutions démographiques en mars prochain. Pour l'heure, les résultats provisoires font apparaître les mouvements suivants :

	<b>1999</b>	<b>1990</b>
Population sans doubles comptes	<b>60 165 233</b>	58 074 215
Densité en hab./km <sup>2</sup>	<b>95</b>	92

*Source : INSEE*

	<b>1990-1999</b>	<b>1982-1990</b>
Variation absolue de population	<b>+ 2 091 018</b>	+ 2 493 542
Solde naturel	<b>+ 2 073 520</b>	+ 1 991 009
Solde migratoire apparent	<b>+ 17 498</b>	+ 502 533
Taux de variation annuel	<b>+ 0,39 %</b>	+ 0,55 %

*Source : INSEE*

Le recensement de 1999 montre donc une augmentation de la population française de plus de 2 millions de personnes. Elle franchit ainsi le seuil des 60 millions d'habitants. On observe depuis 1990 une croissance

ralentie de la population, puisque, par rapport au dernier recensement général, le taux de croissance annuel de la population est de 0,39 % contre 0,55 % pour la période précédente. La France demeure majoritairement urbaine. Près de 80 % de la population française vit au sein des aires urbaines, c'est à dire les villes centres, leur périphérie immédiate (les banlieues) et leur périphérie lointaine (le périurbain). Les villes centres ont cru depuis 1990 alors que leur population avait baissé dans la période 1982-1990. A cet égard, on note un rééquilibrage au détriment de l'Ile-de-France et de Paris et au profit de certaines métropoles régionales comme Nantes (+ 9,6 %), Toulouse (+ 8,9 %), Montpellier (+ 8,1 %), Aix-en-Provence et Orléans (+ 7,3 %), Lyon (+ 7,1 %) ou Lille (+ 5,8 %). En revanche, Marseille, Bordeaux et Clermont-Ferrand voient leur population stagner alors que Saint-Etienne (- 9,8 %), Toulon (- 4,3 %) ou Le Havre (- 2,6 %) enregistrent une baisse de leur démographie. Au sein des aires urbaines, les banlieues connaissent une évolution moins favorable que les zones périurbaines. Ces dernières attirent de plus en plus de nos concitoyens alors que la progression de la population des banlieues progresse moins rapidement que lors de la période précédente.

La part de la population française vivant en zone rurale n'est plus que de 20 % alors qu'elle représentait 23,6 % en 1990. Le mouvement d'urbanisation de notre société se poursuit donc inexorablement. A cette évolution s'ajoute un goût de plus en plus prononcé des Français pour les régions littorales ou ensoleillées. La Bretagne, les Pays de la Loire, le Poitou-Charentes, le Midi-Pyrénées, l'Aquitaine et le Languedoc-Roussillon connaissent ainsi de fortes augmentations de population, les migrations compensant largement des soldes naturels en diminution. Ces mouvements laissent en plein cœur de notre pays une région de très faible densité, le Massif central et ses contreforts.

b. les mécanismes de prise en compte de la population dans le calcul des dotations

Pour le calcul des différentes dotations de l'Etat aux collectivités locales, la population est prise en compte selon des modalités tout à fait particulières. Il serait en effet difficile de se contenter d'établir ces calculs sur une base quantitative simple qui ne tiendrait pas compte des différentes structures de populations. C'est pourquoi, à côté du critère de la population, sont intégrés des paramètres permettant de mieux saisir la réalité sociale et économique d'une collectivité comme, par exemple, la présence de logements sociaux. En la matière, la notion la plus utilisée est « la population DGF ». Elle n'est cependant pas la seule, le dispositif relatif aux dotations de l'Etat se révélant souvent, à cet égard, d'une grande sophistication. Celle-ci conduit d'ailleurs à déconnecter de plus en plus de

la population réelle la population prise en compte pour calculer les dotations.

### **1. La population DGF : une population virtuelle**

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est le principal prélèvement sur recettes versé par l'Etat aux collectivités territoriales. Instituée par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979, elle a connu plusieurs grandes réformes, la dernière étant intervenue avec la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993.

Atteignant plus de 110 milliards de francs en 2000, la DGF est répartie entre les communes et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, les départements et une région, l'Ile-de-France. La DGF des communes en représente l'essentiel. Depuis 1994, elle comprend deux composantes principales : une dotation forfaitaire et une dotation d'aménagement. La première est allouée à toutes les communes alors que la seconde répond à un objectif de solidarité nationale en faveur de l'intercommunalité et des communes, urbaines comme rurales, défavorisées ou devant faire face à des charges très importantes. La dotation d'aménagement regroupe trois composantes principales : la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation des groupements.

La population prise en compte pour le calcul de la DGF des communes est définie par l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales. Aux termes de cet article, cette population, qu'on qualifie par commodité de « population DGF », est celle qui « *résulte des recensements généraux ou complémentaires, majoré chaque année des accroissements de population dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat* ». Les modalités de cette majoration réglementaire sont arrêtées aux articles R. 114-3 et R. 234-2 du code des communes. Elle repose sur la prise en compte des programmes de construction qui permettent d'estimer la population nouvelle d'une commune d'année en année. Une seconde majoration intervient également dans le calcul de la population DGF. Elle est prévue par le deuxième alinéa de l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales : la population résultant du recensement, et majorée une première fois, l'est une seconde fois d'*un habitant par résidence secondaire*.

C'est donc une population fictive qui est prise en considération pour calculer la dotation globale de fonctionnement revenant à chaque commune. Alors que le dernier recensement général a comptabilisé en France une population de 60 031 106 personnes (), on peut estimer la

population DGF pour l'an 2000 à 65 009 278 personnes (). La différence est de taille et peut conduire à des confusions puisque les seuils d'éligibilité et les calculs des dotations sont fondés, pour l'essentiel, sur cette population forfaitisée. Les communes et leurs élus ne doivent ainsi pas prendre en considération leur population réelle quand ils aspirent à l'octroi d'une dotation. C'est à la population DGF qu'il convient de se référer.

De la sorte, une commune qui compterait 9 500 habitants ainsi qu'un millier de résidences secondaires pourrait passer le seuil des 10 000 « habitants DGF » et aspirer à la perception, par exemple, de la première enveloppe de la DSU.

Le tableau suivant rend compte de l'évolution de la population DGF et de ses composantes depuis 1991, année suivant le précédent recensement général.

	1991	2000	Evolution entre 1991 et 2000
Population municipale	58 073 553	60 031 106*	1 957 553
Population comptée à part	1 166 152	1 207 437**	41 285
Etudiants	0	430 000**	430 000
Population totale	59 239 705	61 668 543	2 428 838
Nombre de résidences secondaires	2 840 735	3 340 735**	500 000
<b>Population DGF</b>	<b>62 080 440</b>	<b>65 009 278</b>	<b>2 928 838</b>
<i>Source : DGCL. Ministère de l'intérieur.</i> * Dernier chiffre de la population municipale au 15 juillet 1999 ** Estimation			

La question du lien entre la population réelle des communes et l'évolution de la DGF est au cœur de toute réflexion sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Le maintien de cette liaison apparaît ainsi, pour de nombreux acteurs, comme le gage de la cohérence du système qui prévaut actuellement en la matière. La DGF est, à l'origine, un prélèvement sur recettes et non une subvention que l'Etat accorderait aux collectivités locales. La première DGF, qui a vu le jour avec la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979, s'est substituée au versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) qui avait été institué en compensation de la suppression de la taxe locale sur les ventes au détail perçue par les communes et les départements. L'origine de la DGF montre donc que cette dotation est, par nature, liée à d'anciennes recettes perçues par les collectivités locales, même si ce lien est aujourd'hui bien tenu.

Pour certains, plus on desserre le lien entre l'évolution de la DGF et celle de la population des communes, plus cette dotation prend le caractère d'une subvention. Lors de la séance du Comité des finances locales du 21

juillet 1999, plusieurs des intervenants ont mis l'accent sur la nécessité de maintenir cette liaison, insistant sur le caractère préoccupant d'une évolution de la DGF déconnectée des variations démographiques. Dans sa délibération n° 99-17 en date du 14 septembre 1999, le Comité a émis le souhait que ce lien soit préservé.

Le maintien de ce lien est *a priori* de bonne logique. Il paraît normal qu'une collectivité puisse bénéficier de ressources proportionnelles à sa population. *Mais le critère de population n'est pas forcément le plus pertinent et, en tout état de cause, il ne saurait être le seul à intervenir dans le calcul des dotations.* La nature des populations, c'est-à-dire leur niveau de vie, leurs besoins spécifiques doivent être pris en compte au mieux. Or, le critère démographique brut ne permet pas de saisir cette réalité dans toutes ses nuances.

La population DGF constitue donc un des instruments nécessaires pour ce faire. Elle n'est pas le seul : les notions de potentiel fiscal, d'effort fiscal, de revenu y contribuent aussi. Néanmoins la population DGF demeure au centre du dispositif dans la mesure où elle intervient dans la définition de ces autres notions.

## **2. La place de la variable « population » dans le calcul des dotations**

Les dispositions législatives et réglementaires relatives au calcul des dotations de l'Etat aux collectivités locales se sont succédées sans qu'un véritable effort de rationalisation ait toujours été entrepris en ce domaine. Ce dispositif est, il faut l'avouer, compliqué. Toute modification dans les modalités de calcul d'une dotation entraîne une série de conséquences parfois difficiles à prévoir et à maîtriser. C'est pourquoi l'on ne touche à ce dispositif que d'une main tremblante, et l'on préfère toujours ajouter que retrancher. La sédimentation des textes conduit ainsi à des dispositions d'une lisibilité toute relative. Si la multiplicité des cas à prendre en considération n'appelle pas forcément une législation simpliste et réductrice, il paraît utile de s'interroger sur les notions de population prises en compte pour le calcul des différentes dotations versées aux collectivités locales.

La population DGF demeure la référence en la matière, comme le montre le tableau ci-après.

<b>Dotations</b>	<b>Population prise en compte</b>	<b>Population « DGF » (population totale + 1 habitant par résidence secondaire)</b>	<b>Population « DGF » sans doubles comptes</b>	<b>Population totale (population municipale + comptés à part)</b>	<b>Population municipale sans doubles comptes (population réelle)</b>
Dotation forfaitaire des communes (art. L. 2334-7 CGCT)		X			
Dotation intercommunale (art. L. 5211-30 et L. 5211-36 CGCT)		X			
DSU • Eligibilité (art. L. 2334-16 CGCT) et répartition (art. L. 2334-17 et 18 CGCT)		X			
• Revenu par habitant (art. L. 2334-17-4° CGCT)				X	
DSR • Eligibilité et répartition (art. L. 2334-20, 21 et 22 CGCT)		X			
FSRIF • Bénéficiaires (art. L. 2531-14 CGCT)		X		X	
• Contributions FSRIF premier prélèvement (art. L. 2531-13 CGCT)		X			
• Contributions FSRIF second prélèvement (art. L. 2531-13 CGCT)				X	
FNP, DGE des communes (art. L. 2334-33 CGCT et art. 1648 B. CGI)		X			
DGF des départements (art. L. 3334-2 CGCT)			X		
Population régionale (art. L. 4332-8 CGCT)					X

Source : DGCL Ministère de l'intérieur.

Sans raison très évidente, la population prise en considération pour le calcul de la DGF des départements est la population DGF sans doubles comptes. En revanche pour le calcul du revenu par habitant, prise en considération pour la dotation de solidarité urbaine et pour le second prélèvement du Fonds de solidarité des communes de la région

d'Ile-de-France (FSRIF), la donnée pertinente est la population totale, c'est-à-dire la population municipale à laquelle s'ajoutent les comptés à part donc, sans compter les résidences secondaires. Enfin, pour le calcul du fonds de correction des déséquilibres régionaux, on s'attache à la population municipale sans doubles comptes, ce qui correspond à la population réelle de la commune.

Plus précisément, *pour la DGF des communes*, la variable population est prise en compte selon différentes modalités.

Pour la *dotation forfaitaire*, aux termes de l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales, on prend en considération les augmentations de la population DGF constatées à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire. La dotation forfaitaire revenant à cette commune est calculée en appliquant au montant antérieurement perçu un taux d'augmentation égal à 50 % du taux de croissance de la population DGF telle qu'elle a été constatée. Ce dispositif appelle trois remarques :

la population n'entre pas en ligne de compte dans la clé de répartition de la dotation forfaitaire attribuée à chaque commune ;

seules les augmentations de population sont prises en compte dans le calcul de l'évolution de cette dotation à l'exclusion des baisses de population ; lorsque la population d'une commune baisse, cette diminution est sans effet sur le montant de sa dotation forfaitaire ;

cette augmentation de la population n'est intégrée que de manière partielle à hauteur de moitié.

Pour la *dotation d'aménagement*, composée de la *dotation de solidarité urbaine* et de la *dotation de solidarité rurale*, qui fait également partie de la dgf, les modalités de prise en compte du critère démographique sont différentes.

Pour la *dotation de solidarité urbaine*, la population DGF intervient dans l'établissement des conditions d'éligibilité et de répartition de la dotation. Pour l'éligibilité, les seuils de 5 000 et 10 000 habitants sont calculés en fonction, non de la population réelle des communes, mais de la population DGF (article L. 2334-16 du code général des collectivités territoriales). La répartition se fait en considérant l'indice synthétique des ressources et des charges (articles L. 2334-17 et L. 2334-18 du code général des collectivités territoriales). Dans cet indice intervient le potentiel fiscal par habitant tel qu'il est défini à l'article L. 2334-4 du code, c'est à dire en référence à la population DGF. En revanche, cet indice intègre aussi le

revenu moyen par habitant des communes qui, lui, prend en compte la population résultant des recensements généraux et complémentaires, sans majoration des résidences secondaires (article L. 2334-17-4° du code général des collectivités territoriales). L'enveloppe à répartir entre les communes de 5 000 à 9 999 habitants éligibles à la dotation de solidarité urbaine est égale au produit de la population DGF des communes par le montant moyen par habitant revenant à l'ensemble des communes éligibles (article L. 2334-18-1 du code général des collectivités territoriales). L'attribution à chaque commune de sa part de dotation est également basée sur la population DGF (article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales).

Pour la *dotation de solidarité rurale*, les seuils d'éligibilité sont les suivants : en bénéficient les communes de moins de 10 000 habitants et certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants (article L. 2334-20 du code général des collectivités territoriales). Comme pour la dotation de solidarité urbaine, ces seuils sont appréciés en fonction de la population DGF. La dotation de solidarité rurale fait l'objet de deux fractions dont le répartition repose également sur la population DGF (articles L. 2334-21 et L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales).

La *dotation intercommunale* fait aussi intervenir la notion de population DGF. L'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales prévoit le versement aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre d'une dotation de base calculée en fonction de la population totale des communes regroupées et pondérée, le cas échéant, par le coefficient d'intégration fiscale de l'établissement. S'ajoute à cette première dotation une dotation de péréquation calculée également en fonction de la population totale des communes regroupées mais aussi du potentiel fiscal de l'établissement public de coopération intercommunale et pondérée, le cas échéant, par le coefficient d'intégration fiscale de l'établissement. L'article L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales prévoit que les dispositions du livre III de la deuxième partie de ce code s'appliquent aux établissements publics de coopération intercommunale sous réserve des dispositions qui leur sont propres. Puisque la population DGF est définie dans cette partie du code, elle s'applique donc aux établissements publics de coopération intercommunale.<sup>0</sup>

Le *Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France* repose également en partie sur cette notion. La liste des bénéficiaires de ce fonds est déterminée en fonction d'un seuil de population (5 000 ou 10 000 habitants) et d'un indice synthétique de ressources et de charges définis à l'article L. 2531-14 du code général des collectivités territoriales. L'indice

synthétique renvoie à la notion de potentiel fiscal par habitant des communes qui est assise sur la population DGF. En revanche, cet indice fait également intervenir le revenu moyen par habitant des communes calculé en prenant en compte la population qui résulte des recensements généraux et complémentaires (article L. 2531-14-II-4° du code général des collectivités territoriales). Pour ce qui concerne le calcul des contributions, deux cas doivent être distingués. Pour le premier prélèvement du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, la notion de potentiel fiscal par habitant est utilisée. Elle renvoie donc à la population DGF. A l'inverse, pour le second prélèvement, institué par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le paragraphe III de l'article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales renvoie à la population municipale totale sans majoration des résidences secondaires.

*La dotation globale d'équipement* des communes est répartie en fonction du seuil de population et du potentiel fiscal par habitant. Le décret n° 85-1510 du 31 décembre 1985 relatif à cette dotation prévoit, dans son article 15-1, que « la population prise en compte est celle définie à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales », à savoir la population DGF.

L'article L. 3334-2 du code général des collectivités territoriales retient une définition différente de la population pour ce qui concerne la *DGF des départements*. La population à prendre en compte est la population totale sans doubles comptes, majorée d'un habitant par résidence secondaire.

Le *Fonds de correction des déséquilibres régionaux* est, quant à lui, assis sur la population municipale sans doubles comptes c'est-à-dire la population municipale réelle (article L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales).

En dehors des dotations proprement dites, on remarquera que le *fonds national de péréquation de la taxe professionnelle* prend également en compte la population DGF comme le prévoit l'article 1648 B du code général des impôts.

Les mécanismes de prise en compte de la population dans le calcul des dotations sont donc assez variés même si la population DGF demeure le socle sur lequel reposent la plupart d'entre elles. Ces distinctions n'ont pas toujours de justifications particulières. Pourtant, on est arrivé aujourd'hui à un certain équilibre et il serait délicat de revenir sur des définitions qui, réformées, pourraient modifier substantiellement la répartition des dotations

entre les différentes collectivités. Car le calcul et la répartition de ces dotations sont toujours un exercice délicat. Des objectifs divers et parfois contradictoires doivent être conciliés. Les résultats du recensement de 1999 sont, à ce titre, un important facteur de perturbation dans cette répartition. Le projet de loi qui est soumis à la commission entend en maîtriser l'impact.

## II. —la conciliation des contraintes budgétaires de l'état et des besoins propres des collectivités territoriales

- a. l'impossibilité d'absorber immédiatement les évolutions de la population française

### 1. Les contraintes pesant sur la DGF pour 2000

L'évolution de la DGF pour 2000 s'opère dans un cadre étroit comme l'a souligné M. Didier Migaud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale (). La progression de cette dotation, qui représente à elle seule 94 % des dotations de fonctionnement, demeurera faible en 2000 avec un taux de 0,8 %. Cette augmentation est inférieure à l'inflation prévue pour l'an prochain (0,9 %).

Cette situation naît de la conjonction de deux facteurs. On constate tout d'abord que les modalités d'indexation de la DGF sont moins favorables qu'en 1999 (). L'enveloppe normée des dotations de l'Etat évoluera de 1,48 % en 2000. Compte tenu du recalage à la baisse qui tient compte des derniers indices connus, et de la régularisation négative au titre de 1998, la DGF, quant à elle, progressera de seulement 0,821 % par rapport au montant ouvert en loi de finances pour 1999. La DGF pour 2000 est donc fixée à 110,18 milliards de francs.

La dotation forfaitaire a représenté 80 milliards de francs en 1999 soit environ 90 % de la DGF des communes et près de 75 % de l'ensemble de la DGF. Compte tenu de son propre mode d'indexation, sa progression, telle qu'elle sera fixée par le Comité des finances locales, devrait être comprise en 2000 entre 0,41 et 0,45 % seulement, contre 1,5 % en 1999.

Comme le note le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale : « Une telle évolution de la principale dotation de fonctionnement accordée aux collectivités locales apparaît particulièrement faible au regard de la progression des frais de personnel en 1999. (...) La faible progression de la DGF sera surtout ressentie par les communes qui ne perçoivent que la dotation forfaitaire et n'ont pas droit aux attributions de la dotation d'aménagement ». Environ 2 500 communes sont dans ce cas.

Dans ce cadre restrictif, la prise en compte des résultats du recensement de 1999, en l'état actuel du droit, constitue un facteur de bouleversement tel que le dispositif de dotations de l'Etat aux collectivités locales ne pourrait plus fonctionner correctement et atteindre les deux objectifs principaux qui sont les siens : permettre aux collectivités de disposer des moyens nécessaires à leur fonctionnement et à leurs investissements et assurer la solidarité des territoires dans le cadre national.

## **2. Le poids de l'évolution démographique**

Le recensement de 1999 fait, en effet, apparaître un solde net positif de la population DGF de 2 millions d'habitants par rapport à la population prise en compte dans la répartition des concours financiers aux collectivités locales. *En l'état actuel du droit, l'absorption immédiate des résultats du recensement coûterait donc 1,545 milliards de francs.* () En dehors même de cette augmentation en masse, la prise en compte des variations de populations entraînerait des mouvements importants dans les listes des bénéficiaires des différentes dotations, favorisant certaines collectivités et en pénalisant certaines autres. Il paraît donc impossible d'absorber ce choc immédiatement sans mettre en place de dispositif d'accompagnement pendant une phase transitoire.

Au-delà de la question de la masse budgétaire et de sa répartition, on constate aussi que, mécaniquement, l'intégration des résultats du recensement conduirait à paralyser les instruments de péréquation entre les collectivités locales. Le schéma suivant permet de mieux saisir les modalités de répartition des différentes dotations au sein de l'enveloppe fermée de la DGF.



Dans le cadre d'une enveloppe fermée, le montant de la dotation d'aménagement, qui regroupe la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale, est donc fixé en fonction du reliquat de la DGF qui demeure après que la dotation forfaitaire a été calculée. Conformément au principe des vases communicants, plus la dotation forfaitaire est, en volume, importante, moins il reste d'argent à répartir entre les communes au titre de la dotation d'aménagement, c'est à dire pour la péréquation.

Or, si on applique strictement le droit actuel, l'absorption brutale de la hausse démographique conduirait la masse de la dotation forfaitaire à augmenter sensiblement et la dotation d'aménagement diminuerait à due concurrence. Ainsi, à droit constant, cette dernière connaîtrait une baisse de 11 % et, en son sein, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale diminueraient respectivement de 23 % et 28 %. Un tel résultat serait pour le moins contradictoire avec la volonté du Gouvernement et de sa majorité de renforcer les moyens financiers des collectivités « défavorisées ».

C'est pourquoi le présent projet de loi entend atténuer les effets du recensement de 1999, en liaison avec le projet de loi de finances pour 2000 qui contient des dispositions fortes en faveur de la péréquation.

b. maintenir les moyens des collectivités territoriales

### **1. La nécessité de maintenir le niveau de la dotation forfaitaire tout en préservant les mécanismes de péréquation**

#### ***a) La quadrature du cercle***

Le premier impératif à satisfaire serait d'assurer la progression de la dotation forfaitaire des communes dont la population a augmenté. Le deuxième consisterait à maintenir la dotation forfaitaire des communes qui ont perdu des habitants ainsi que le mécanisme d'indexation annuelle de cette dotation dont elles bénéficient. Le troisième objectif serait de préserver les mécanismes de péréquation en satisfaisant à la fois le monde rural et les communes urbaines. Enfin il serait nécessaire d'éviter un dérapage des finances publiques en adoptant une progression raisonnable des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

Ces objectifs sont contradictoires et les concilier pleinement reviendrait à résoudre la quadrature du cercle. Les membres du Comité des

finances locales en appellent au maintien du dispositif existant qui prévoit une prise en compte *de la moitié du taux de progression de la population à la hausse*, sans baisse de la dotation forfaitaire des communes dont la population a diminué. Certains préconisent l'intégration de la totalité de la progression de la population à la hausse, comme nous l'a indiqué M. le sénateur Jean-Pierre Fourcade, président du Comité des finances locales (qui reconnaît, dans ce cas, l'étalement de cette disposition).

Pour préserver l'équilibre du système, il importe de ménager l'ensemble des impératifs que nous avons cités plus haut. Il est néanmoins impossible de tous les satisfaire de manière pleine et entière. C'est pourquoi, en liaison avec le projet de loi de finances pour 2000 qui augmente les crédits destinés aux dotations de l'Etat aux collectivités locales, le projet de loi examiné ici s'attache à trouver une position équilibrée pour sortir de ce dilemme.

***b) La prise en compte de cette nécessité par le projet de loi de finances pour 2000***

Dans le projet de loi de finances, le Gouvernement avait initialement prévu une majoration de 200 millions de francs du solde de la dotation d'aménagement, après prélèvement de la dotation destinée aux groupements (article 34 du projet de loi de finances pour 2000). Cette mesure permettrait de maintenir à leur niveau de 1999 le montant global des deux dotations de péréquation. Tant la dotation de solidarité urbaine que la dotation de solidarité rurale avaient d'ailleurs connu une forte progression en 1999 par rapport à leur niveau de 1998. La dotation de solidarité urbaine avait progressé de 44,95 % avec 3,17 milliards de francs pour les communes de métropole et la dotation de solidarité rurale avait augmenté de 24,56 % avec 2,212 milliards de francs, répartis entre la DSR « bourgs-centres » (592 millions de francs) et la seconde fraction de la DSR, dite de péréquation (1,52 milliard de francs). Les 200 millions de francs supplémentaires prévus par le projet de loi de finances pour 2000 doivent permettre de maintenir le niveau des ressources des deux dotations sans s'imputer prioritairement sur l'une d'entre elles. Enfin, l'article 34 du projet de loi de finances indique que cette majoration n'est pas prise en compte pour l'application du contrat de croissance et de solidarité <sup>0</sup>. Elle ne sera donc pas retenue pour le calcul du montant de la DGF de 2001.

Après le dépôt du projet de loi de finances, le Gouvernement a fait savoir qu'il entendait renforcer les instruments de la péréquation en augmentant le montant de la dotation de solidarité urbaine. Le Premier ministre en a pris l'engagement le 27 septembre dernier, qui s'est traduit par un amendement gouvernemental adopté en première lecture à l'Assemblée

nationale. Il s'agit d'une majoration de 500 millions de francs de la seule dotation de solidarité urbaine.

En complément, l'Assemblée nationale a également adopté deux amendements présentés par MM. Augustin Bonrepaux et Didier Migaud. Le premier avait pour objet une majoration de 150 millions de francs pour 2000 de la première fraction de la dotation de solidarité rurale affectée aux « bourgs-centres » c'est-à-dire aux communes rurales de moins de 10 000 habitants et aux chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants assumant des charges de centralité. Cette majoration proviendrait du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et, plus précisément, d'une partie du produit de la fiscalité locale de France télécom et de la Poste affecté à ce fonds. Le second amendement présenté par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et le rapporteur général de cette commission reconduit le mécanisme compensant les diminutions de dotation de compensation de la taxe professionnelle subie par les communes défavorisées <sup>(1)</sup>. Si cette disposition est sans lien direct avec la DGF, elle contribue cependant à maintenir les moyens des communes les plus pauvres au même titre que la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Enfin, il faut souligner que le relèvement à + 2,05 % de l'indexation de la compensation « salaires » de la taxe professionnelle (alors que le Gouvernement proposait + 0,8 %) apportera un supplément de 250 millions de francs aux collectivités locales.

Cet effort budgétaire est substantiel, puisqu'il atteint plus d'un milliard de francs, auxquels il faut ajouter, pour la période 2000-2004, 500 millions de francs annuels supplémentaires affectés pour la dotation d'intercommunalité par l'article 105 de la loi du 12 juillet 1999. Du fait de ces diverses dispositions, la dotation d'aménagement s'élèvera en 2000 à 10,248 milliards de francs (+ 1,11 %), la DSU <sup>(2)</sup> à 3,7 milliards de francs (+ 16 %) et la DSR à 2,3 milliards de francs (+ 8 %) répartis entre la « DSR1 » (« bourgs-centres » à hauteur de 748 millions de francs) et la « DSR2 » (dite de péréquation, à hauteur de 1,548 milliard de francs). Cet effort ne saurait cependant suffire à absorber l'ensemble des effets du recensement de 1999. C'est pourquoi le Gouvernement propose un projet de loi destiné à apporter une réponse équilibrée et réaliste à cette question.

## **2. La réponse réaliste apportée par le projet de loi**

### *a) La structure du projet*

Le présent projet de loi comprend quatre articles. Le premier d'entre eux porte sur le livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales relatif aux finances communales. L'article deux modifie le livre III de la troisième partie du code relatif aux finances départementales. L'article 3 est relatif au livre III de la quatrième partie portant sur les finances de la région. Enfin le dernier article du projet de loi amende le livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales consacré à la coopération intercommunale.

Les dispositions du projet de loi sont d'inégale portée : la principale est relative à la prise en compte des résultats du recensement de 1999 conformément à la problématique que nous venons d'exposer ; l'accessoire modifie les conditions de calcul du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France pour prendre en compte la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle.

Le choix a été fait d'introduire dans le code général des collectivités territoriales ces dispositions nonobstant leur caractère manifestation transitoire. Cette codification peut se justifier tout d'abord parce qu'elle permet, au sein d'un même document, de disposer de l'ensemble des règles applicables en la matière. Pour un dispositif qui, globalement, manque de lisibilité, l'unicité de source est gage d'une plus grande clarté. Sur le fond, la codification trouve également sa justification dans le fait que, si le lissage des résultats du recensement de 1999 va porter sur la période 2000-2002, il va également affecter, pour partie, le montant des dotations pour les années suivantes. C'est en effet sur la base des dotations de 2002 que seront calculées celles de 2003. Le code général des collectivités territoriales a déjà souffert ce type de dispositions transitoires. Il n'est qu'à voir la section du code consacrée à la DGF des communes pour s'en convaincre.

On rappellera enfin que ce type de dispositif n'est pas inédit. Après le recensement de 1990, l'article 32 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 avait organisé le lissage de ses résultats. Le contexte légal était cependant fort différent dans la mesure où le régime des dotations de l'Etat reposait alors sur une dotation de base qui, constituant 40 % de la masse de la DGF, était la seule fraction répartie directement en fonction de la population. La population de chaque commune se voyait affecter un coefficient multiplicateur d'autant plus élevé qu'elle appartenait à une strate

démographique importante. Les fortes hausses de la dotation de base faisaient l'objet d'un écrêtement, ce qui rendait inutile un lissage des augmentations de population. En conséquence, la loi de 1990 avait organisé un étalement sur quatre années des baisses de population. La problématique actuelle du gonflement de la part forfaitaire de la DGF résultant des variations démographiques, au détriment de la dotation d'aménagement, ne se posait donc pas en 1990.

***b) Le dispositif principal : le lissage des variations de population sur une période de trois ans***

L'article premier du projet de loi est subdivisé en cinq paragraphes. En dehors du paragraphe IV, 1<sup>o</sup> relatif au mode de calcul du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, cet article est entièrement consacré au lissage des résultats du recensement de 1999.

**Le paragraphe I de l'article premier** traite des conditions générales de prise en compte des résultats du recensement sur les dotations de l'Etat aux collectivités locales. Il complète l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales qui définit la population DGF comme on l'a exposé précédemment. Il établit un mécanisme de lissage des variations de population à la hausse et à la baisse sur une période de trois années. En 2000, un tiers de la variation de population constatée en 1999 sera pris en compte pour le calcul des dotations ; en 2001, les deux tiers de cette progression ou de cette baisse seront pris en considération ; en 2002, la totalité du mouvement démographique sera intégrée au calcul de la population DGF. Celle-ci étant au cœur du dispositif relatif aux dotations de l'Etat, comme nous l'avons souligné, cet étalement sur trois ans va s'appliquer à l'ensemble des dotations. Son impact portera sur la dotation forfaitaire de la DGF des communes. La mesure de lissage des hausses de populations sur trois ans divise donc par trois, pour 2000, le taux de progression de la dotation forfaitaire. Elle permettrait, selon les prévisions de la direction générale des collectivités locales, de limiter le coût du recensement pour la DGF des communes à 481,2 millions de francs en 2000.

On observera que le Comité des finances locales a critiqué cette disposition et a demandé un étalement sur deux années. La mise en œuvre de ce lissage sur une période réduite ne serait pas neutre d'un point de vue financier et coûterait, selon la direction générale des collectivités locales, environ 620 millions de francs en 2000 et en 2001 alors que le dispositif final du Gouvernement – on va le voir – devrait coûter seulement 350 millions de francs en 2000, 2001 et 2002.

Il importe aussi de prévoir quelques aménagements afin de prendre

la mesure des spécificités de la dotation forfaitaire. C'est l'objet du **paragraphe II de l'article premier du projet de loi**. Ce paragraphe a pour principal objet de geler la dotation forfaitaire des communes dont la population a baissé. Leurs dotations forfaitaires en 2000, 2001 et 2002 seront identiques à celle de 1999. Cette disposition ne saurait être perçue comme un avantage conféré à ces communes en perte de population. On peut même considérer que le projet de loi leur fait porter une part des économies que l'Etat entend réaliser par rapport à ce que devrait être la prise en compte normale des résultats du recensement de 1999. En effet en l'état actuel du droit, la dotation forfaitaire ne prend jamais en considération les baisses de population. Il existe un mécanisme de cliquet qui préserve, quoi qu'il arrive, la part forfaitaire de la DGF que les communes perçoivent. Cette dotation ne peut qu'augmenter même lorsque la population municipale baisse. Car non seulement la dotation forfaitaire de ces communes ne baisse pas, mais de plus elle augmente même chaque année en vertu des dispositions relatives à l'indexation annuelle de la dotation forfaitaire. Le projet de loi propose de revenir *de manière provisoire* sur ce dispositif. Ainsi le paragraphe II de l'article premier complète l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales pour geler à son niveau de 1999 la dotation forfaitaire des communes dont la population a baissé. Cette mesure devrait permettre à l'Etat d'économiser environ 127 millions de francs et faire ainsi passer le coût du recensement de 481,2 millions de francs à 354,6 millions de francs en 2000.

En complément, le paragraphe II de l'article premier met également en place un dispositif qui prévoit, qu'en cas de recensement complémentaire en 2000 ou 2001, si, dans une commune dont la population a baissé en 1999, on observe alors une augmentation de population, cette progression n'est prise que partiellement en compte. Cette disposition devrait aussi engendrer des économies pour l'Etat mais l'évaluation en est difficile *a priori*.

On le voit, le projet de loi pénalise légèrement les communes dont la population baisse. Il reste que, comme le souligne l'étude d'impact présentée par le Gouvernement, cette mesure est de nature à réduire le gonflement de la dotation forfaitaire des communes et, corrélativement, à préserver les fonds alimentant la dotation d'aménagement. Toutefois, compte tenu des majorations prévues pour la DSU et la DSR, les communes dont la population baisse et qui perçoivent l'une ou/et l'autre de ces dotations connaîtront en 2000 une hausse de leur dgf globale.

**Le paragraphe III de l'article premier** du projet de loi propose de modifier le mode de calcul de l'indice synthétique des ressources et des charges pour la dotation de solidarité urbaine en y intégrant la formule de

lissage de la population prévue au paragraphe I de l'article premier. Utilisé pour établir le classement des communes qui ont accès à la dotation de solidarité urbaine, cet indice fait intervenir plusieurs variables comme le potentiel fiscal par habitant, le nombre de logements sociaux et d'aides au logement ainsi que le revenu moyen par habitant de la commune. Or, comme on l'a vu, ce revenu par habitant n'est pas basé sur la population DGF mais sur celle résultant des recensements généraux et complémentaires. Ce paragraphe lui étend donc le dispositif de lissage prévu pour la population DGF.

De même **le paragraphe IV, 2° de l'article premier** prévoit que cet étalement s'appliquera au second prélèvement du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France ; le premier étant, quant à lui, assis sur la population DGF se voit appliquer la mesure générale prévue à l'article premier, paragraphe I.

Enfin **le paragraphe V de l'article premier** intègre également ce lissage pour la détermination du champ des bénéficiaires du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

**Les articles 2, 3 et 4** étendent l'étalement des variations de population sur trois ans respectivement pour la dotation globale de fonctionnement des départements (article L. 3334-2 du code général des collectivités territoriales), le fonds de correction des déséquilibres régionaux (article L. 4332-8-1 du code général des collectivités territoriales) et la dotation globale de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale (article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales).

*c) Le dispositif accessoire : le maintien de la dotation du  
Fonds de solidarité des communes de la région  
d'Ile-de-France*

Seul **le paragraphe IV, 1° de l'article premier** du projet de loi n'est pas lié à la prise en compte des résultats du recensement de 1999. Son objet est de compenser la suppression de la « part salaires » des bases de taxe professionnelle telle qu'elle résulte de la loi de finances pour 1999 qui affecte le premier prélèvement du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales). Ce prélèvement est assis sur la différence entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen dans la région d'Ile-de-France. Or la suppression de la « part salaires » de la base de taxe professionnelle conduit à une diminution du potentiel fiscal qui intègre cette base comme celle des taxes foncières et de la taxe d'habitation. De fait, le

premier prélèvement du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France diminuera automatiquement à due proportion. C'est pourquoi le projet de loi propose de modifier la définition du potentiel fiscal, dans ce seul cas d'espèce, en y intégrant la compensation créée par la loi de finances pour pallier la suppression de la « part salaires » de la base de la taxe professionnelle. Cette mesure constituera pour 1999 une dérogation au principe selon lequel on ne prend pas en compte les compensations à la diminution des recettes fiscales dans le calcul du potentiel fiscal.

\*

\* \*

*Intervenant dans la discussion générale et à l'issue de l'exposé du rapporteur*, qu'il a félicité pour sa clarté, **M. Dominique Bussereau** a indiqué que le groupe Démocratie libérale voterait contre le projet de loi. Il a jugé en effet regrettable que le lissage proposé par le texte s'étale sur trois ans, alors qu'il aurait été préférable, comme le proposent les amendements présentés par M. Franck Dhersin, de le limiter à deux ans. De manière plus générale, il a critiqué le désengagement progressif de l'Etat vis-à-vis des communes, soulignant que, malgré les amendements de la commission des Finances, la DGF de l'année prochaine serait largement inférieure aux besoins des collectivités locales. Il a notamment évoqué le problème de l'enseignement musical à l'école primaire et la faiblesse des effectifs de police dans les commissariats de province pour illustrer ce mouvement de désengagement de l'Etat.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

#### **Conditions générales de prise en compte des résultats**

#### **du recensement de 1999 sur les dotations de l'Etat**

#### **aux collectivités locales et calcul du fonds de solidarité**

#### **des communes de la région d'Ile-de-France**

Cet article subdivisé en cinq paragraphes détermine les conditions de prise en compte des résultats du recensement général de 1999 sur les dotations de l'Etat aux collectivités locales et modifie le mode de calcul du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

*Le paragraphe I* établit les règles générales de comptabilisation des variations de population dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement des communes (DGF). *Le paragraphe II* traite du cas particulier de la dotation forfaitaire – au sein de la DGF – pour les communes dont la population a diminué depuis 1990. *Le paragraphe III* règle la question du calcul de la population pour la dotation de solidarité urbaine qui est également l'un des éléments constitutifs de la DGF. *Le paragraphe IV* s'intéresse plus précisément au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF) et à son mode de calcul. Enfin, en complément, *le paragraphe V* étend au calcul du FSRIF les règles de prise en compte des résultats du recensement de 1999 arrêtées, pour la DGF des communes, au paragraphe I de cet article.

#### **1. Règles générales de comptabilisation des variations de population dans le calcul de la population DGF (article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales)**

Le paragraphe I complète, par deux alinéas, l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales qui définit la population prise en compte pour le calcul de la DGF, dont on a rappelé, dans la présentation générale, les modalités de comptabilisation. Le dispositif proposé par le

projet de loi entend traiter de manière identique deux situations : celle des communes ayant vu leur population diminuer ; celle des communes ayant bénéficié au contraire d'une augmentation de leur nombre d'habitants.

Complétant l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales, le premier alinéa prévoit que, pour les communes dont la population DGF a diminué, cette variation est prise en compte de manière progressive. La diminution de population est étalée sur trois années : 2000, 2001 et 2002. L'an prochain, seul un tiers de la variation à la baisse serait prise en compte. En 2001, les deux tiers de cette baisse seraient réintégrés dans le calcul de la population. Enfin, en 2002, l'intégralité de cette variation serait prise en considération.

Le second alinéa du paragraphe I du projet de loi qui complète également l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales reprend le même dispositif pour ce qui concerne les augmentations de population constatées lors du recensement de 1999.

Il s'agit donc là d'un premier mécanisme d'atténuation des variations de population qui porte sur l'assiette de la population DGF. Il a un impact sur le calcul de cette dotation selon plusieurs canaux. Il s'agit tout d'abord de la notion de potentiel fiscal par habitant qui, aux termes de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, est obtenu par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes, ce résultat étant ramené au nombre d'habitants de la commune tel qu'il est défini à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales.

Ce mécanisme de lissage s'applique également et principalement aux modalités de calcul de la *dotation forfaitaire* qui, selon l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales, varie en fonction des augmentations de la population. Dans cette hypothèse, le taux d'accroissement de la dotation forfaitaire est égal à 50 % du taux de croissance de la population, celui-ci étant étalé conformément aux dispositions du paragraphe I du présent article.

Le dispositif de lissage de la dotation forfaitaire se traduit par la formule suivante :

— en vertu de l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales (avant application de l'indexation annuelle) :

$$\frac{DF_{2000} - DF_{1999}}{DF_{1999}} = \frac{1}{2} \text{ pop DGF}$$

— en vertu du quatrième alinéa de l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales introduit par le paragraphe I de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi, le taux d'accroissement de la dotation forfaitaire sera (avant application de l'indexation annuelle) :

$$\frac{DF_{2000} - DF_{1999}}{DF_{1999}} = 1/3 \times 1/2 \text{ pop DGF}$$

$$\frac{DF_{2001} - DF_{2000}}{DF_{2000}} = 2/3 \times 1/2 \text{ pop DGF}$$

$$\frac{DF_{2002} - DF_{2001}}{DF_{2001}} = 3/3 \times 1/2 \text{ pop DGF}$$

où  $DF_n$  est la dotation forfaitaire de l'année  $n$

pop DGF est le taux de croissance de la population DGF

Pour illustrer ce dispositif de lissage, on peut aussi prendre l'exemple suivant :

Soit une commune dont la population DGF évolue ainsi :

- population DGF avant 1999 : 100
- population DGF en 1999 : 110

— En 2000, le taux d'accroissement de la dotation forfaitaire sera donc calculé de la sorte (avant application de l'indexation annuelle) :

$$\begin{aligned} \frac{DF_{2000} - DF_{2001}}{DF_{1999}} &= 1/6 \times 10 \% \\ &= 1,67 \% \end{aligned}$$

— En 2001 :

$$\begin{aligned} \frac{DF_{2001} - DF_{2000}}{DF_{2000}} &= 1/3 \times 10 \% \\ &= 3,33 \% \end{aligned}$$

— En 2002 :

$$\begin{aligned} \frac{DF_{2002} - DF_{2001}}{DF_{2001}} &= 1/2 \times 10 \% \\ &= 5 \% \end{aligned}$$

De nature générale, ce dispositif est complété, au paragraphe II de l'article premier du projet de loi, par un mécanisme de lissage qui affecte

spécifiquement le calcul de la dotation forfaitaire.

**2. Règles particulières de comptabilisation des variations de population dans le calcul de la dotation forfaitaire (article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales)**

Le paragraphe II de l'article premier complète l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales qui, actuellement, fixe les conditions dans lesquelles est prise en considération une augmentation de la population pour le calcul de la dotation forfaitaire, au sein de la DGF.

En l'état du droit, l'accroissement de la population constaté dans une commune, à la suite d'un recensement général ou complémentaire, n'est pris en compte qu'en partie. En effet, la croissance de la dotation forfaitaire est calculée en appliquant à cette dernière un taux d'augmentation égal à la moitié du taux de croissance de la population constatée. De la sorte, le mécanisme existant atténue naturellement les variations de population à la hausse pour le calcul de la dotation forfaitaire. Il permet d'éviter que, pour une enveloppe de DGF constante, une augmentation de population ne gonfle par trop la part de la dotation forfaitaire au sein de la DGF, ce qui réduirait la dotation d'aménagement. En effet, comme on l'a rappelé, la part de la dotation forfaitaire est prélevée en priorité de l'enveloppe de la DGF alors que la dotation d'aménagement est calculée en fonction du reliquat de l'enveloppe normée après retrait de la part forfaitaire.

En revanche, l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales n'affecte pas les communes dont la population diminue. Il s'agit ainsi de préserver la dotation forfaitaire des communes qui souffrent d'un déficit démographique. Elles bénéficient de l'évolution annuelle automatique de la dotation forfaitaire et ne subissent pas les conséquences de la baisse de leur population. Cet effet cliquet répond à l'objectif de maintien des situations acquises classiquement présent dans les dispositifs relatifs aux dotations de l'Etat aux collectivités locales.

Le paragraphe II de l'article premier du présent projet de loi ne remet pas en cause fondamentalement ce mécanisme de garantie. Mais, pour la période 2000-2002, il prévoit explicitement un gel de la dotation forfaitaire sur la base de 1999 pour les communes dont la population a baissé. Ces communes préservent ainsi jusqu'en 2002 leur part de dotation forfaitaire, la diminution de la population n'étant nullement synonyme de baisse de charges pour ces collectivités. Mais cela signifie également que, durant la période 2000-2002, ces communes ne pourront bénéficier de l'indexation annuelle automatique de la dotation forfaitaire à laquelle elles ont aujourd'hui droit. Cette mesure vise à limiter l'avantage offert à ces communes par le gel de leur dotation forfaitaire. Si celle-ci n'est pas revue à

la baisse, il serait cependant excessif qu'elle puisse augmenter en fonction de l'indexation annuelle. Dans la mesure où l'augmentation de la dotation forfaitaire obligerait à abonder la DGF pour ne pas renoncer à toute péréquation, l'Etat trouve aussi dans ce dispositif un moyen d'atténuer le coût global de la prise en compte des résultats du recensement de 1999.

Le projet de loi prévoit également le cas particulier des communes pour lesquelles un recensement complémentaire serait organisé en 2000 et 2001, qui ferait apparaître une population supérieure à celle comptabilisée dans le recensement général de 1999. Les conditions d'exécution des recensements complémentaires sont précisées aux articles R. 114-3, R. 114-5, R. 114-6 et R. 114-7 du code des communes. Lorsque par suite de l'exécution d'un programme de construction, la population d'une commune majorée en fonction du nombre de logements en chantier augmente de plus de 15 % par rapport au dernier recensement, un recensement complémentaire peut être effectué. Dans cette hypothèse, la part de dotation forfaitaire attribuée à ces communes évolue à la hausse à la condition que la population constatée lors du recensement complémentaire soit supérieure à celle comptabilisée avant le recensement général de 1999. En effet, en l'absence d'un tel dispositif, une commune ayant bénéficié du gel de sa dotation forfaitaire, alors que sa population avait baissé en 1999, pourrait cumuler cet avantage avec la disposition du premier alinéa de l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales en cas de hausse de sa population entre 1999 et 2002, c'est-à-dire une augmentation de sa dotation selon un taux égal à 50 % du taux de croissance de sa population.

Pour illustrer ce mécanisme, on peut prendre l'exemple d'une commune dont la population évoluerait ainsi :

Population <i>avant</i> le recensement général de 1999	Population lors du recensement général de 1999	Population lors d'un recensement complémentaire en 2001
100	80	Hypothèse 1 : 95
		Hypothèse 2 : 105

Dans la première hypothèse, la population de cette commune a augmenté entre 1999 et 2001, mais sans atteindre le niveau d'avant 1999. Le dispositif du projet de loi prévoit donc que l'augmentation automatique de la dotation forfaitaire de la commune définie au premier alinéa de l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales ne s'applique pas. En revanche, cette dotation reste calculée sur la base 100 et non sur la base 80 ou 95.

Dans la seconde hypothèse, la population de la commune en 2001 a dépassé son niveau d'avant 1999. Le mécanisme d'indexation du premier alinéa de l'article L. 2334-9 est mis en œuvre. Mais, au lieu de porter sur l'évolution de la population entre 1999 et 2001 (soit  $105 - 80 = 25$ ), il porte sur celle intervenue entre 2001 et la période précédente à 1999 (soit  $105 - 100 = 5$ ).

Cette disposition atténue de manière notable les variations erratiques de population tout en maintenant une forme d'équité entre les communes.

### **3. Calcul de l'indice synthétique des ressources et des charges pour la dotation de solidarité urbaine (article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales)**

Dans le paragraphe III de l'article premier, en modifiant le contenu de l'un des paramètres de l'indice synthétique des ressources et des charges, le projet de loi intègre dans le calcul de la dotation de solidarité urbaine (DSU) l'étalement de la population sur la période 2000-2002 tel qu'il est fixé au paragraphe I du présent article.

La dotation de solidarité urbaine est l'une des composantes de la DGF et plus particulièrement, au sein de celle-ci, de la dotation d'aménagement. Elle est attribuée à certaines communes dont la liste est arrêtée selon des critères définis aux articles L. 2334-16 et suivants du code général des collectivités territoriales. A cet effet, un classement des communes urbaines est établi en fonction de *l'indice synthétique de ressources et de charges* (ISRC) dont la composition est fixée aux articles L. 2334-17 et L. 2334-18 du même code. Sont éligibles à la DSU les trois premiers quarts des communes de 10 000 habitants et plus, classées, chaque année, en fonction de l'indice synthétique de l'article L. 2334-17 ainsi que le premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, classées en fonction de l'indice synthétique des ressources et des charges calculé dans les conditions de l'article L. 2334-18 du code général des collectivités territoriales. L'indice synthétique de l'article L. 2334-18 du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de 5 000 à 9 999 habitants est identique à celui applicable aux communes de 10 000 habitants et plus (art. L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales) sous réserve de la substitution des moyennes nationales constatées pour ces premières communes à celles constatées pour les communes de 10 000 habitants et plus. Une modification apportée au calcul de l'indice synthétique de l'article L. 2334-17 emporte automatiquement, par renvoi, celle de l'indice de l'article L. 2334-18 du code général des collectivités territoriales. C'est pourquoi le présent projet

de loi se contente de modifier le dispositif de l'article L. 2334-17.

Parmi les variables composant l'indice synthétique, outre le potentiel fiscal, la proportion de logements sociaux et celle des bénéficiaires de l'aide au logement, on trouve le rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu par habitant de la commune, calculé en prenant en compte la population qui résulte des recensements généraux ou complémentaires.

La formule de l'indice est donc la suivante :

$$\text{ISRC} = \frac{\text{PFm}^+}{\text{PFc}} \frac{\text{LSc/Lc}}{\text{LSm/Lm}} + \frac{\text{ALc/Lc}^+}{\text{Alm/Lm}} \frac{\text{Rm/POPm}}{\text{RC/POPc}}$$

où PFm : Potentiel fiscal par habitant des communes de 10 000 habitants et plus ;

PFc : Potentiel fiscal par habitant de la commune considérée ;

LSc : Logements sociaux de la commune concernée ;

Lc : Logements de la commune concernée ;

LSm : Logements sociaux dans les communes de 10 000 habitants et plus ;

Lm : Logements dans les communes de 10 000 habitants et plus ;

ALc : Total des bénéfices d'aides au logement dans le nombre total de logements de la commune concernée ;

Alm : Total des bénéfices d'aides au logement dans le nombre total de logements des communes de 10 000 habitants et plus ;

Rm : Revenu total des habitants des communes de 10 000 habitants et plus ;

Rc : Revenu total des habitants de la commune concernée ;

POPm : Population des communes de 10 000 habitants et plus ;

POPc : Population de la commune considérée.

Au vu de cette formule, on remarque que l'indice synthétique d'une commune varie de manière proportionnelle à sa population.

Mais la population prise ici en considération, pour le calcul du revenu par habitant, n'est pas la population DGF puisqu'elle ne subit aucune des majorations prévues à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales. En conséquence, si, pour le calcul de la DSU, on souhaite étaler également les variations de population apparues lors du dernier recensement général, il importe de modifier directement l'indice synthétique de ressources et de charges de l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales. Un simple renvoi au dispositif affectant la population DGF ne serait pas opérant.

Pour l'attribution de la DSU les communes urbaines sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique propre, comme le prévoit le dernier alinéa de l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales. Les communes qui ont l'indice synthétique le plus élevé sont celles qui bénéficient de la DSU. Les variations de population ont l'effet suivant sur l'indice synthétique des ressources et des charges :

Population	Revenu moyen par habitant (à revenu constant)	revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus	ISRC
		revenu moyen par habitant de la commune concernée	

Les communes ayant vu leur population augmenter accéderont plus facilement à la DSU, toutes choses étant égales par ailleurs. Celles dont la population a baissé subiront le mouvement inverse. En conséquence, si on procède à un étalement des variations de population, on atténue – provisoirement – leur impact sur la variation de l'ISRC et donc sur le classement ouvrant droit à la DSU.

Tel est l'objet du paragraphe II de l'article premier du projet de loi.

**4. Mode de calcul du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (articles L. 2531-13 et L. 2531-14 du code général des collectivités territoriales)**

*Le paragraphe IV du projet de loi complète, par un alinéa, le paragraphe I de l'article L. 2531-13 relatif au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF).*

Ce fonds a été créé par les articles 14 à 16 de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes. Comme en dispose l'article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales, ce fonds « *contribue à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes* ». Aux termes de l'article L. 2531-13 du même code, ici amendé, le fonds est alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes de la région d'Ile-de-France.

Les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur de 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région contribuent à la dotation de ce fonds. Les communes bénéficiaires sont déterminées au moyen d'un indice synthétique selon les mêmes mécanismes que ceux existant pour l'éligibilité à la DSU.

La création du FSRIF est liée à la nature très spécifique de la situation fiscale en Ile-de-France. Le potentiel fiscal des communes franciliennes est élevé mais les écarts de richesse entre celles-ci sont importants. Les mécanismes habituels de péréquation sont apparus peu adaptés à cette situation particulière, ce qui a justifié ce traitement législatif propre à la région capitale.

Depuis 1991, ce fonds péréquateur a connu des adaptations. La loi n° 96-241 du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales en a modifié en profondeur le mode de répartition.

Plus récemment, la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a également complété le dispositif du FSRIF. Sans remettre en cause le mode d'alimentation du fonds, ni ses critères d'éligibilité, la loi du 12 juillet dernier a institué un nouveau prélèvement concernant tant les communes que les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle de zone (article 95 de la loi du 12 juillet 1999).

Désormais, aux termes de l'article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales, *le FSRIF repose sur deux prélèvements*. C'est sur le premier d'entre eux, institué en 1991, que porte la disposition contenue au paragraphe IV de l'article premier du présent projet de loi.

Cette disposition vise à garantir les ressources du premier prélèvement qui est assis sur le potentiel fiscal par habitant de la commune comparé au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France. Le premier prélèvement est ainsi constitué d'un pourcentage de la partie excédentaire du potentiel fiscal de la commune par rapport au potentiel fiscal de la région d'Ile-de-France. Or, il apparaît que la suppression de la « part salaires » des bases de taxe professionnelle, résultant de l'article 44 de la loi de finances pour 1999, affecte le potentiel fiscal des communes ainsi que le potentiel fiscal moyen dans la région d'Ile-de-France.

Cette réduction des bases de la taxe professionnelle, qui est étalée

sur la période 1999-2003, a pour conséquence une baisse globalement homogène des potentiels fiscaux qui n'est pas sans incidence sur le montant des ressources à répartir par les communes contributrices.

L'article L. 2531-13, paragraphe I, du code général des collectivités territoriales, établit les conditions de prélèvement des fonds qui alimentent le FSRIF. Le prélèvement perçu est, selon les cas, égal à 8 %, 9 % ou 10 % du montant du potentiel fiscal de la commune excédant le potentiel fiscal moyen par habitant multiplié par le nombre d'habitants de la commune considérée.

La formule de calcul de ce prélèvement est donc :

$$\text{Prélèvement n}^{\circ} 1 = (\text{PFc} - \text{PFm}) \times \text{H} \times \text{A}$$

où : PFc est le potentiel fiscal par habitant de la commune ;

PFm est le potentiel fiscal par habitant des communes de la région d'Ile-de-France ;

H est le nombre d'habitants de la commune considérée ;

A est le pourcentage de 8 %, 9 % ou 10 % selon les cas.

Si on diminue PFc et PFm proportionnellement, leur différence diminue également. En conséquence, le prélèvement du FSRIF s'amenuise à due proportion. L'étude d'impact présentée par le ministère de l'intérieur évalue cette baisse à plus de 100 millions de francs au titre du premier prélèvement pour un montant total de contributions de 726 millions de francs. Une telle baisse ne saurait être admise dans la mesure où elle est parfaitement contradictoire avec la volonté du Gouvernement de renforcer le FSRIF. La création du second prélèvement dans la loi du 12 juillet dernier relative à l'intercommunalité est l'expression de cette volonté.

Il convient donc de neutraliser la baisse des potentiels fiscaux pris en compte en compensant la diminution de la base de la taxe professionnelle liée au retrait de la part « salaires ».

C'est l'objet du paragraphe IV de l'article premier du projet de loi qui prévoit la majoration du potentiel fiscal à prendre en compte. Cette majoration porte sur le montant, pour la dernière année connue, de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998. Il s'agit d'un prélèvement sur recettes de l'Etat destiné à compenser, à chaque collectivité locale, groupement de communes doté d'une fiscalité propre ou fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, la perte de recettes résultant de la suppression progressive de la part des salaires et rémunérations comprise dans la base d'imposition à la taxe professionnelle.

Dans le projet de loi, cette redéfinition du potentiel fiscal est strictement circonscrite au mode de calcul du premier prélèvement du FSRIF. Le Gouvernement n'entend pas modifier la notion de potentiel fiscal en réintroduisant en son sein, de manière systématique les montants destinés à compenser la suppression de recettes fiscales des collectivités locales. Néanmoins, il convient d'envisager d'étendre cette mesure limitée au potentiel fiscal applicable au FSRIF à la définition de ce potentiel pour les communes, les départements ou les groupements. En effet, le potentiel fiscal est censé mesurer les disparités structurelles de ressources entre les collectivités. La suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle affecte donc sa portée et sa pertinence. L'utilisation des bases de taxe professionnelle ainsi minorées augmente artificiellement le poids des bases des autres taxes qui composent le potentiel fiscal. La comparaison entre les collectivités risque d'en être aujourd'hui dénaturée.

Le paragraphe IV de l'article premier du projet de loi comprend également un 2° qui étend au calcul du second prélèvement du FSRIF les modalités de lissage des variations de population définies au paragraphe I du même article. Comme on l'a indiqué, ce second prélèvement a été institué par la loi du 12 juillet 1999 relative à la coopération intercommunale. Contrairement à ce qui existe pour le premier prélèvement du FSRIF, la population qui est prise en compte pour ce second prélèvement est la population municipale totale, sans majoration des résidences secondaires. Il ne s'agit donc pas de la population DGF. Il n'en demeure pas moins que le lissage applicable à cette dernière – tel qu'il est créé par le paragraphe I du présent article – est souhaitable pour des raisons identiques. C'est pourquoi le projet de loi renvoie ici expressément au dispositif du paragraphe I et prévoit que les variations de population sont prises en compte dans les conditions des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales.

*Le paragraphe V* de l'article premier du projet de loi complète, quant à lui, l'article L. 2531-14 du code général des collectivités territoriales par un alinéa qui étend le dispositif de lissage applicable à la population DGF à la population prise en compte pour la détermination du champ des *bénéficiaires* du FSRIF (alors que le 2° du paragraphe précédent portait sur le prélèvement du FSRIF). Comme pour la dotation de solidarité urbaine, ce champ est établi sur la base d'un classement des communes en fonction d'un indice synthétique des ressources et des charges défini au paragraphe II de l'article L. 2531-14 du code général des collectivités territoriales. De même que pour la DSU, il s'agit ici d'atténuer les variations de population pour la période 2000-2002 afin d'éviter un bouleversement du classement des communes éligibles au FSRIF.

La Commission a *rejeté* trois amendements aux paragraphes I et II de l'article premier, proposés par M. Franck Dhersin et présentés par M. Dominique Bussereau, destinés à réduire à deux ans l'étalement des variations de population constatées lors du recensement général de 1999. Le rapporteur a fait valoir qu'une telle mesure présentait un coût financier important, notamment pour la deuxième année du lissage, de l'ordre de 500 millions de francs. Il a également jugé qu'elle ne se justifiait plus compte tenu de l'abondement important des dotations, adopté par voie d'amendement lors de la discussion de la première partie de la loi de finances. La Commission a, en revanche, *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 1**), après le paragraphe I, modifiant l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales et ayant pour objet d'étendre à toutes les communes le dispositif du projet de loi, actuellement limité au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, permettant de compenser, dans la définition du potentiel fiscal, la suppression de la « part salaires » des bases de la taxe professionnelle ; le rapporteur a précisé qu'une telle extension permettrait d'éviter que la suppression de la « part salaires » n'ait des conséquences perverses sur le calcul de toute une série de dotations. M. Marc Dolez a ajouté, dans une perspective plus large, qu'il conviendrait de mener une réflexion approfondie sur la définition du potentiel fiscal. Prenant l'exemple de la coopération intercommunale, il a précisé que la péréquation de taxe professionnelle lors de l'intégration dans un groupement de communes ne modifiait pas le potentiel fiscal des communes, la part de la taxe professionnelle versée par la commune à l'établissement public de coopération intercommunale étant toujours décomptée pour la définition de son propre potentiel fiscal. Il a rappelé que, le potentiel fiscal déterminant le montant des dotations, le maintien d'un tel système avait pour conséquence de rendre difficile la distinction entre communes riches et communes pauvres. Exprimant son accord sur une analyse préconisant une révision du mode calcul du potentiel fiscal, le rapporteur a précisé qu'une réflexion était actuellement menée concernant la coopération intercommunale, et qu'une rédaction adéquate pourrait être proposée, soit au stade de la réunion précédant le passage en séance publique en vertu de l'article 88 du Règlement, soit au cours d'une lecture ultérieure. Il a ajouté, à propos des imperfections du calcul du potentiel fiscal, que le système actuel avait pour conséquence, lorsque la population d'une commune diminuait de rendre cette commune plus riche en termes relatifs.

La Commission a *adopté* l'article premier ainsi modifié.

## *Article 2*

(art. L. 3334-2 du code général des collectivités territoriales)

### **Conditions de prise en compte des résultats du recensement de 1999 pour la dotation globale de fonctionnement des départements**

Cet article complète l'article L. 3334-2 du code général des collectivités territoriales qui – comme l'article L. 2334-2 du même code pour la DGF des communes – détermine la population à prendre en compte pour le calcul et la répartition de la DGF affectée aux départements. Le dispositif prévu ici est identique à celui proposé dans le paragraphe I de l'article premier. Il consiste en un simple renvoi à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales tel qu'amendé par le présent projet de loi. Les variations de population résultant du recensement général de 1999 sont prises en compte dans les mêmes conditions selon un étalement sur trois années : en 2000, un tiers de la variation – quelle qu'elle soit – est prise en considération ; en 2001, deux tiers et en 2002 la totalité.

Le dispositif de lissage affecte deux dotations dont bénéficient les départements dans le cadre de la DGF. En effet, seules *la dotation de péréquation* et *la dotation de fonctionnement minimale*, qui relève des concours particuliers, dépendent de la population du département. Contrairement à celle des communes, la part forfaitaire de la DGF des départements n'évoluera pas, en principe, en fonction de l'augmentation de sa population. L'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que la dotation forfaitaire des départements est proportionnelle à celle de l'année précédente et qu'elle représente 45 % de la DGF des départements. En revanche, la dotation de péréquation (art. L. 3334-4 du code général des collectivités territoriales) renvoie, pour son calcul, à la notion de potentiel fiscal moyen par habitant. Il en est de même pour la dotation de fonctionnement minimale (art. L. 3334-7 du code général des collectivités territoriales). C'est pourquoi il est utile de leur appliquer le dispositif d'étalement proposé pour la DGF des communes.

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

*Après l'article 2*

(art. L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales)

### **Définition du potentiel fiscal des départements**

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur (**amendement n° 2**) permettant d'étendre aux départements, comme cela a été fait pour les communes à l'article 1<sup>er</sup>, la prise en compte de la compensation de la « part salaires » supprimée des bases de la taxe professionnelle dans le calcul du potentiel fiscal.

### *Article 3*

(art. L. 4332-8-1 du code général des collectivités territoriales)

### **Conditions de prise en compte des résultats du recensement de 1999 pour le Fonds de correction des déséquilibres régionaux**

Cet article reprend le même dispositif que celui de l'article précédent et l'étend aux règles du code général des collectivités territoriales applicables au fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

Ces règles relèvent des articles L. 4332-4 à L. 4332-10 du code général des collectivités territoriales. Le FCDR a été créé par l'article 64-I de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Destiné à éviter l'aggravation des disparités régionales, ce fonds est alimenté par un prélèvement sur les recettes fiscales de certaines régions. Il a été mis en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993. Le calcul du prélèvement du FCDR comme la répartition même de ce fonds sont basés sur le potentiel fiscal par habitant des régions comme en dispose les articles L. 4332-5 et L. 4332-6 du code. C'est l'article L. 4332-8 qui donne la définition du potentiel fiscal d'une région. Le dispositif d'étalement des variations de population résultant du recensement de 1999 s'insère dans le code général des collectivités territoriales juste après cet article définissant le potentiel fiscal des régions. Il renvoie explicitement à celui applicable à la DGF des communes.

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

#### *Article 4*

(art. L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales)

### **Conditions de prise en compte des résultats du recensement de 1999 pour la dotation globale de fonctionnement des établissements**

#### **publics de coopération intercommunale à fiscalité propre**

Comme pour les départements et les régions, cet article étend aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre les dispositions de lissage des variations de population constatées en 1999. Les établissements publics de coopération intercommunale, fortement intégrés, bénéficient d'une dotation globale de fonctionnement que la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a qualifié de *dotation d'intercommunalité*. Elle est composée de deux dotations, l'une de base (15 % du total), l'autre de péréquation (85 %), qui sont affectées par les variations de la population. Ainsi, le paragraphe I de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales prévoit que la dotation de base est calculée en fonction de la population totale des communes regroupées au sein de l'établissement de coopération intercommunale. Cette population est pondérée, le cas échéant, par le coefficient d'intégration fiscale de l'établissement, arrêté dans les conditions du paragraphe III du même article. Il en est de même pour la dotation de péréquation, pour le calcul de laquelle on fait intervenir, de surcroît, le potentiel fiscal de l'établissement public de coopération intercommunale défini au paragraphe II de l'article L. 5211-30.

L'article 4 du présent projet de loi complète donc l'article L. 5211-30 par un paragraphe VI dont le dispositif est identique à celui des deux articles précédents du projet. Il organise un renvoi à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales relatif à la population DGF des

communes et à la prise en compte de ses variations.

La répartition de la dotation d'intercommunalité intervenant à enveloppe fermée, cette disposition permettra d'atténuer notablement les effets des variations de population dans l'attribution des dotations individuelles à chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur (**amendement n° 3**) ayant pour objet d'étendre aux groupements de communes les dispositions adoptées précédemment pour les communes et les départements concernant la définition du potentiel fiscal avec la prise en compte de la compensation de la « part salaires ».

La Commission a ensuite *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

*Après l'article 4*

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Franck Dhersin, présenté par M. Dominique Bussereau, ayant pour objet d'augmenter la dgf de 700 millions de francs. Ayant indiqué que l'examen de la loi de finances avait déjà permis d'augmenter de 16 % le montant de la DSU et de 8 % celui de la DSR, alors que le système initial prévoyait des réductions de 20 et 30 % pour ces deux dotations, le rapporteur a précisé que ces modifications à la loi de finances permettraient aux communes défavorisées, y compris celles dont la population a baissé, de voir, au total, leurs dotations augmenter, même si leur dotation forfaitaire reste gelée. Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* l'amendement de M. Franck Dhersin.

\*  
\* \*

*La Commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.*

\*  
\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi (n° 1809), modifié par les amendements figurant dans le tableau comparatif ci-après.*

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence —	Texte du projet de loi —	Propositions de la Commission
<p><b>Code général des collectivités territoriales</b>  <i>Art. L. 2334-2.</i> — La population à prendre en compte pour l'application de la présente section est celle qui résulte des recensements généraux ou complémentaires, majorée chaque année des accroissements de population dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>Article premier                      I. — Il est ajouté à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>Article premier                      I. — (<i>Sans modification</i>).</p>
<p>Cette population est la population totale majorée, sauf disposition particulière, d'un habitant par résidence secondaire.</p>		
	<p>« Lorsque le recensement général de population de 1999 fait apparaître une diminution de la population d'une commune telle qu'elle est définie à l'alinéa précédent, seule une part de cette diminution est prise en compte, pendant deux ans, pour l'application des dispositions de la présente section. En 2000, cette part est égale au tiers de la diminution ; en 2001, elle est égale aux deux tiers de la diminution.</p>	

	<p>« Lorsque le recensement général de population de 1999 fait apparaître une augmentation de la population d'une commune telle qu'elle est définie au deuxième alinéa, seule une part de cette augmentation est prise en compte, pendant deux ans, pour l'application des dispositions de la présente section. En 2000, cette part est égale au tiers de l'augmentation ; en 2001, elle est égale aux deux tiers de l'augmentation. »</p>	
<p><i>Art. L. 2334-4. —</i> Le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. ..... .....</p> <p><b>Loi de finances pour 1999</b></p> <p><b>n° 98-1266 du 30 décembre 1998</b> <i>Art. 44. —</i> .....</p> <p>.....</p>		<p><i>I bis. — Le premier alinéa de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :</i></p> <p><i>« Il est majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998. »</i></p> <p><b>(amendement n° 1)</b></p>

<p>D. — I. — Il est institué un prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à compenser, à chaque collectivité locale, groupement de communes doté d'une fiscalité propre ou fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, la perte de recettes résultant de la suppression progressive, prévue aux a et b du 1 du I du A, de la part des salaires et rémunérations visés au b du 1° de l'article 1467 du code général des impôts comprise dans la base d'imposition à la taxe professionnelle.</p>		
<p>..... .....</p>		
<p><b>Code général des collectivités territoriales</b></p>		
<p><i>Art. L. 2334-9. —</i> En cas d'augmentation de la population d'une commune constatée à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire, la dotation forfaitaire revenant à cette commune est calculée en appliquant au montant antérieurement perçu un taux d'augmentation égal à 50 % du taux de croissance de la population telle qu'elle a été constatée.</p>	<p>II. — Il est ajouté à l'article L. 2334-9 du même code un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>II. — <i>(Sans modification).</i></p>

	<p>« Lorsque le recensement général de population de 1999 fait apparaître une diminution de la population d'une commune, la dotation forfaitaire revenant à cette commune en 2000, 2001 et 2002 demeure égale à celle qui lui a été attribuée en 1999. Si un recensement complémentaire est organisé en 2000 ou en 2001 dans cette commune, les dispositions du premier alinéa ne sont applicables que si le recensement complémentaire fait apparaître une population supérieure à celle qui était prise en compte avant le recensement général de 1999. Dans ce cas, seule est retenue l'augmentation entre la population prise en compte avant le recensement général de 1999 et celle constatée par le recensement complémentaire. »</p>	
<p><i>Art. L. 2334-17. —</i> L'indice synthétique de ressources et de charges mentionné à l'article L. 2334-16 pour les communes de 10 000 habitants et plus est constitué :</p>		
<p>1° Du rapport entre le potentiel fiscal par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 2334-4 ;</p>		

<p>2° Du rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion de logements sociaux dans le total des logements des communes de 10 000 habitants et plus ;</p>		
<p>3° Du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer, dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus ;</p>		
<p>4° Du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu par habitant de la commune, calculé en prenant en compte la population qui résulte des recensements généraux ou complémentaires. ..... .....</p>	<p>III. — Au 4° de l'article L. 2334-17 du même code, les mots : « calculé en prenant en compte la population qui résulte des recensements généraux ou complémentaires » sont remplacés par les mots : « calculé en prenant en compte la population définie au premier alinéa de l'article L. 2334-2 et, pour 2000 et 2001, aux troisième et quatrième alinéas du même article. »</p>	<p>III. — <i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. L. 2531-13. —</i> Le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France est alimenté par des prélèvements sur les ressources fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de la région d'Ile-de-France.</p>	<p>IV. — L'article L. 2531-13 du même code est modifié comme suit :</p>	<p>IV. — <i>(Sans modification).</i></p>

<p>I. — Sont soumises à un premier prélèvement les communes de la région d'Ile-de-France dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France. Ce dernier est égal à la somme des potentiels fiscaux des communes de la région d'Ile-de-France rapportée à la population de l'ensemble de ces communes.</p>	<p>1° Il est ajouté au I un alinéa ainsi rédigé :</p>	
<p>Le prélèvement est réalisé dans les conditions suivantes :</p>		
<p>1° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une commune est égal ou supérieur à 1,4 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France et est inférieur à deux fois ce potentiel fiscal, il est perçu un prélèvement égal à 8 % du montant du potentiel fiscal excédant le potentiel fiscal moyen par habitant multiplié par le nombre d'habitants de la commune considérée ;</p>		

<p>2° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une commune est égal ou supérieur à deux fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France et est inférieur à trois fois ce potentiel fiscal, il est perçu un prélèvement égal à 9 % du montant du potentiel fiscal excédant le potentiel fiscal moyen par habitant multiplié par le nombre d'habitants de la commune considérée ;</p>		
<p>3° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une commune est égal ou supérieur à trois fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France, il est perçu un prélèvement égal à 10 % du montant du potentiel fiscal excédant le potentiel fiscal moyen par habitant multiplié par le nombre d'habitants de la commune considérée.</p>		
<p>Les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine ou au fonds au titre de la même année sont exonérées de contribution au fonds.</p>		

<p>En 1996, la contribution des communes dont le potentiel fiscal est compris entre 1,4 et 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France, et qui contribuent au fonds pour la première fois, fait l'objet d'un abattement de 50 %. Le prélèvement opéré en application du présent paragraphe ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.</p>		
<p>Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle inscrit à la section de fonctionnement du budget des communes soumises au prélèvement institué au présent article est diminué du montant de ce prélèvement. Celui-ci est imputé sur les attributions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 2332-2.</p>		
<p>La population à prendre en compte pour l'application du présent paragraphe est arrêtée dans les conditions prévues à l'article L. 2334-2.</p>		

	<p>« Le potentiel fiscal à prendre en compte pour l'application du présent paragraphe est majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998. »</p>	
<p>II. — 1° Sont soumises à un deuxième prélèvement les communes de la région d'Ile-de-France dont les bases totales d'imposition à la taxe professionnelle divisées par le nombre d'habitants excèdent 3,5 fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatée au niveau national.</p>		
<p>Pour les communes dont le revenu moyen par habitant est supérieur ou égal à 90 % du revenu moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France, ce prélèvement est égal au produit du taux en vigueur dans la commune par 75 % des bases dépassant le seuil précité.</p>		
<p>Pour les communes dont le revenu moyen par habitant est inférieur à 90 % du revenu moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France, ce prélèvement est égal au produit du taux en vigueur dans la commune par 75 % des bases dépassant le seuil précité, sans toutefois que son montant puisse excéder celui du prélèvement prévu au I.</p>		

<p>Pour les communes dont les bases totales d'imposition à la taxe professionnelle divisées par le nombre d'habitants sont inférieures à 3,5 fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant de la région d'Ile-de-France, le montant du prélèvement visé au premier alinéa du II ne peut excéder 1,1 fois celui du prélèvement prévu au I.</p>		
<p>2° Sont soumis à un prélèvement les établissements publics de coopération intercommunale de la région d'Ile-de-France ayant opté pour les dispositions du II de l'article 1609 <i>quinquies</i> C du code général des impôts, dont les bases totales d'imposition à la taxe professionnelle divisées par le nombre d'habitants excèdent 3,5 fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatée au niveau national. Ce prélèvement est égal au produit du taux de taxe professionnelle de zone en vigueur dans l'établissement public de coopération intercommunale par 75 % des bases dépassant le seuil précité.</p>		

<p>3° Lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale concernés font également l'objet d'un prélèvement au titre du I de l'article 1648 A du code général des impôts, le prélèvement visé aux 1° et 2° est minoré du montant du prélèvement de l'année précédente au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.</p>		
<p>Le prélèvement opéré en application des 1° et 2° ne peut excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.</p>		
<p>Le prélèvement fait l'objet d'un plafonnement, à 20 % la première année, à 40 % la deuxième année, à 60 % la troisième année et à 80 % la quatrième année d'application de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.</p>		
<p>III. — Pour l'application du II :</p>		
<p>— la population à prendre en compte est arrêtée dans les conditions prévues à l'article R. 114-1 du code des communes ;</p>	<p>2° Au III, après les mots : « dans les conditions prévues à l'article R. 114-1 du code des communes », il est ajouté une phrase ainsi rédigée :</p>	

	« Lorsque le recensement général de population de 1999 fait apparaître une variation de la population d'une commune, cette variation est prise en compte dans les conditions prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2334-2. »	
— les bases totales d'imposition retenues sont les bases nettes de taxe professionnelle après exonérations, mais avant écrêtement au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle ;		
— le revenu à prendre en compte est le dernier revenu imposable connu.		
IV. — Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.		
	V. — L'article L. 2531-14 du même code est complété par un VII ainsi rédigé :	V. — <i>(Sans modification).</i>
	« VII. — Lorsque le recensement général de population de 1999 fait apparaître une variation de la population d'une commune, cette variation est prise en compte, pour l'application des dispositions du présent article, dans les conditions prévues au troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2334-2. »	

<p><i>Art. L. 2531-14. I. —</i>          Sous réserve des dispositions du VI, bénéficient, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000, d'une attribution du fonds destinée à tenir compte de l'insuffisance de leurs ressources fiscales au regard des charges particulièrement élevées qu'elles supportent :</p>		
<p>1° La première moitié des communes de 10 000 habitants et plus classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges défini au II ci-après ;</p>		
<p>2° Les premiers dix-huit pour cent des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges défini au III ci-après.</p>		
<p>II. – L'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au I pour les communes de 10 000 habitants et plus est constitué :</p>		
<p>1° Du rapport entre le potentiel fiscal par habitant des communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France et le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 2334-4 ;</p>		

<p>2° Du rapport entre la proportion de logements sociaux, tels qu'ils sont définis à l'article L. 2334-17, dans le total des logements de la commune et la proportion de logements sociaux dans le total de logements des communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France ;</p>		
<p>3° Du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement, telles qu'elles sont définies à l'article L. 2334-17, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer, dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France ;</p>		
<p>4° Du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France et le revenu par habitant de la commune, calculé en prenant en compte la population qui résulte des recensements généraux ou complémentaires.</p>		
<p>Le revenu pris en compte pour l'application de l'alinéa précédent est le dernier revenu imposable connu.</p>		

<p>L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par l'addition des rapports visés aux 1°, 2°, 3° et 4°, en pondérant le premier par 55 %, le deuxième par 15 %, le troisième par 20 % et le quatrième par 10 %. Toutefois, chacun des pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré pour l'ensemble des communes bénéficiaires d'au plus cinq points dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du comité institué par l'article L. 2531-12.</p>		
<p>Les communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique.</p>		
<p>III. — Les dispositions du II s'appliquent pour le calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au I pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants, sous réserve de la substitution des moyennes constatées en Ile-de-France pour ces communes aux moyennes constatées pour les communes de 10 000 habitants et plus.</p>		
<p>Les communes de la région d'Ile-de-France dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique.</p>		

<p>IV. — L'enveloppe à répartir entre les communes de 5 000 à 9 999 habitants éligibles au fonds est égale au produit de leur population par le montant moyen par habitant revenant à l'ensemble des communes éligibles.</p>		
<p>L'attribution revenant à chaque commune éligible est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué et par celle de son effort fiscal, dans la limite de 1,3.</p>		
<p>V. — A compter de 2000, les communes qui cessent d'être éligibles au fonds perçoivent, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elles avaient perçue l'année précédente.</p>		
<p>Les sommes nécessaires sont prélevées sur les ressources du fonds avant application des dispositions du IV.</p>		
<p>VI. — Les communes qui n'étaient pas éligibles au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France en 1999 au titre de l'indice synthétique défini au II et qui le deviennent en 2000, 2001, 2002 et 2003 en application du 1° ou du 2° du I perçoivent 20 % de leur attribution du fonds en 2000, 40 % en 2001, 60 % en 2002 et 80 % en 2003.</p>		

<p>A compter de 2004, ces communes perçoivent l'intégralité de leur attribution du fonds.</p>		
<p><i>Art. L.3334-2.</i> – La population à prendre en compte pour l'application de la présente section est celle qui résulte des recensements généraux, majorée chaque année des accroissements de population communaux constatés dans les conditions prévues à l'article L. 2334-2.</p>	<p>Article 2 Il est ajouté à l'article L. 3334-2 du même code un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 2 <i>(Sans modification).</i></p>
<p>Cette population est la population totale sans double compte, majorée d'un habitant par résidence secondaire.</p>		
	<p>« Lorsque le recensement général de population de 1999 fait apparaître une variation de la population d'un département telle qu'elle est définie à l'alinéa précédent, cette variation est prise en compte dans les conditions prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2334-2. »</p>	

<p><i>Art. L. 3334-6. — Le potentiel fiscal d'un département est déterminé par application aux bases départementales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.</i></p> <p>.....</p> <p><b>Loi de finances pour 1999 n° 98-1266 du 30 décembre 1998</b></p> <p><i>Art. 44. — D. — I. — Cf. supra, article premier.</i></p>		<p><i>Article additionnel</i> <i>Le premier alinéa de l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :</i></p> <p><i>« Il est majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998. »</i> <b>(amendement n° 2)</b></p>
	<p><b>Article 3</b> Après l'article L. 4332-8 du même code, il est ajouté un article L. 4332-8-1 ainsi rédigé :</p>	<p><b>Article 3</b> <i>(Sans modification).</i></p>
	<p><i>« Art. L. 4332-8-1. — Lorsque le recensement général de population de 1999 fait apparaître une variation de la population d'une région, cette variation est prise en compte, pour l'application des dispositions de la présente section, dans les conditions prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2334-2. »</i></p>	

<p><b>Code général des collectivités territoriales</b>  <i>Art. L. 5211-30. — . . . . .</i></p> <p>II. — Le potentiel fiscal des communautés urbaines, des communautés de communes ou des communautés d'agglomération est déterminé par application à leurs bases brutes d'imposition aux quatre taxes directes locales du taux moyen national à ces taxes constaté pour la catégorie d'établissement à laquelle elles appartiennent.</p>	<p>Article 4</p>	<p>Article 4  <i>I. — Le premier alinéa du II de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :</i></p> <p><i>« Il est majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998. »</i></p>
<p>Toutefois, le potentiel fiscal des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats ou de communautés d'agglomération nouvelle est pondéré par le rapport entre les bases brutes par habitant de taxe professionnelle des communautés d'agglomération et la somme des bases brutes par habitant des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle et de ceux d'entre eux qui se sont transformés en communautés d'agglomération, sous réserve que ce rapport soit inférieur à un.</p>		

<p>Le potentiel fiscal des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle est déterminé par application à leurs bases brutes de taxe professionnelle du taux moyen national d'imposition à cette taxe constaté pour la catégorie d'établissement à laquelle ils appartiennent.</p> <p>.....</p> <p><b>Loi de finances pour 1999 n° 98-1266 du 30 décembre 1998</b> <i>Art. 44. — D. — I. — Cf. supra, article premier.</i></p>		<p><i>II. — Le troisième alinéa du II de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :</i></p> <p><i>« Il est majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998. »</i> <b>(amendement n° 3)</b></p>
<p><b>Code général des collectivités territoriales</b></p>		
<p><i>Art. 5211-30. — I.</i> — Les sommes affectées à chacune des six catégories d'établissements publics de coopération intercommunale sont réparties entre les établissements après prélèvement des sommes nécessaires à l'application des dispositions de l'article L. 5211-33, à raison de 15 % pour la dotation de base et de 85 % pour la dotation de péréquation.</p>	<p>Après le V de l'article L. 5211-30 du même code, il est ajouté un VI ainsi rédigé :</p>	<p><i>III. — Après ...</i></p>
<p>Chaque établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre perçoit, par prélèvement sur le montant total des sommes affectées à la catégorie d'établissement à laquelle il appartient :</p>		

<p>a) Une dotation de base, calculée en fonction de la population totale des communes regroupées et pondérée, le cas échéant, par le coefficient d'intégration fiscale de l'établissement public de coopération intercommunale ;</p>		
<p>b) Une dotation de péréquation calculée en fonction de la population totale des communes regroupées, du potentiel fiscal de l'établissement public de coopération intercommunale et pondérée, le cas échéant, par le coefficient d'intégration fiscale de l'établissement public de coopération intercommunale.</p>		
<p>La majoration prévue au neuvième alinéa de l'article L. 5211-29 est affectée aux communautés de communes visées à l'article L. 5214-23-1. Elle s'ajoute à leur dotation de base et est répartie comme cette dernière entre les communautés de communes concernées.</p>		
<p>II. — Le potentiel fiscal des communautés urbaines, des communautés de communes ou des communautés d'agglomération est déterminé par application à leurs bases brutes d'imposition aux quatre taxes directes locales du taux moyen national à ces taxes constaté pour la catégorie d'établissement à laquelle elles appartiennent.</p>		

<p>Toutefois, le potentiel fiscal des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats ou de communautés d'agglomération nouvelle est pondéré par le rapport entre les bases brutes par habitant de taxe professionnelle des communautés d'agglomération et la somme des bases brutes par habitant des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle et de ceux d'entre eux qui se sont transformés en communautés d'agglomération, sous réserve que ce rapport soit inférieur à un.</p>		
<p>Le potentiel fiscal des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle est déterminé par application à leurs bases brutes de taxe professionnelle du taux moyen national d'imposition à cette taxe constaté pour la catégorie d'établissement à laquelle ils appartiennent.</p>		
	<p>III. — 1° Le coefficient d'intégration fiscale, qui est défini pour les communautés urbaines, les communautés de communes et les communautés d'agglomération, est égal, pour chacun de ces établissements publics, au rapport entre :</p>	

		<p>a) Les recettes provenant des quatre taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement perçues par l'établissement public minorées des dépenses de transfert ;</p>
		<p>b) Les recettes provenant des quatre taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci ;</p>
		<p>2° Pour déterminer le coefficient d'intégration fiscale moyen d'une catégorie d'établissement public de coopération intercommunale, sont prises en compte les sommes des recettes et des dépenses de transfert de l'ensemble des établissements publics percevant depuis plus de deux ans la dotation d'intercommunalité dans cette catégorie et la somme des recettes des communes regroupées dans ces établissements publics.</p>
		<p>IV. — Les dépenses de transfert retenues pour déterminer le coefficient d'intégration fiscale sont les subventions, participations, contingents et reversements constatés dans le dernier compte administratif disponible, versés par l'établissement public de coopération intercommunale aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics, aux établissements publics locaux non rattachés et aux associations syndicales autorisées. Elles ne prennent pas en compte les dépenses effectuées par l'établissement public de</p>

Elles ne prennent pas en compte les dépenses effectuées par l'établissement public en tant qu'employeur direct de personnel.

		<p>Les dépenses de transfert retenues pour déterminer le coefficient d'intégration fiscale des communautés urbaines, communautés de communes et communautés d'agglomération sont prises en compte à hauteur d'un seuil fixé à 10 % en 2000. Ce seuil augmente de 10 points par an pour atteindre 100 % en 2009.</p>
		<p>V. — Le coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes ayant opté pour l'application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts est pris en compte, pour le calcul des dotations de base et de péréquation, à hauteur de 10 % en 2000. Ce seuil augmente de 10 points par an pour atteindre 100 % en 2009.</p>

*« VI. — Lorsque le recensement général de population de 1999 fait apparaître une variation de la population d'un établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre, cette variation est prise en compte, pour l'application des dispositions de la présente sous-section, dans les conditions prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2334-2. »*

*Amendements non adoptés par la Commission*

*Article premier*

*Amendements présentés par M. Franck Dhersin :*

• **Dans le deuxième alinéa du I de cet article, substituer à la dernière phrase la phrase suivante : « En 2000 et 2001, cette part est égale à la moitié de la diminution ».**

• *Dans le troisième alinéa du I de cet article, substituer à la dernière phrase la phrase suivante : « En 2000 et 2001, cette part est égale à la moitié de l'augmentation ».*

• *Dans le deuxième alinéa du II de cet article, après le mot : « 2001 », supprimer les mots : « et 2002 ».*

**Après l'article 4**

**Amendement présenté par M. Franck Dhersin :**

**I. — La dotation globale de fonctionnement est abondée de 700 millions de francs.**

**II. — La perte de recettes pour l'Etat est compensée à due concurrence par le relèvement des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.**

*N°1885. - RAPPORT de M. René DOSIERE (au nom de la commission des lois ) sur le projet de loi (n° 1809) modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales*

- 5) *La communauté comprend les collectivités et les établissements (article 1er du décret du 22 mai 1998).*
- 6) *La notion de collectivité est définie à l'article 2 du décret du 22 mai 1998.*
- 7) *La notion d'établissement est définie à l'article 3 du décret du 22 mai 1998.*
- 8) *Dernier chiffre de la population municipale au 15 juillet 1999. Les données présentées par le Ministère de l'intérieur s'arrêtent à cette date. On observe que le chiffre total de la population française que nous avons pris en référence précédemment est sensiblement différent puisqu'il correspond à celui diffusé par l'I.N.S.E.E. au 13 octobre 1999.*
- 9) *Source : Direction générale des collectivités locales. Ministère de l'intérieur.*
- 10) *On observera que l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales fait référence à la population totale des communes, c'est-à-dire sans la majoration d'un habitant par résidence secondaire. Cette disposition peut apparaître contradictoire avec l'article L. 5211-36 qui renvoie à la population dgf. C'est ce dernier qui prévaut pourtant dans la pratique du calcul de la dotation par la direction générale des collectivités locales.*
- 11) *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2000 n° 1861, tome II, volume 1, p. 684 et suivantes.*
- 12) *Sur le détail des modalités d'indexation de la DGF pour 2000, on renverra à l'exposé très complet proposé dans le rapport sur le projet de loi de finances pour 2000 de M. Didier Migaud.*

13) Après 1994 les dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales ont été appliquées aussi bien pour les recensements complémentaires que pour les deux recensements généraux intervenus dans les territoires d'outre-mer. Mais l'impact des variations démographiques était sans commune mesure avec celles de 1999. A ces occasions, la dotation forfaitaire n'a été majorée, au plus, que de 165 millions de francs.

14) Le contrat de croissance et de solidarité entre l'Etat et les collectivités locales, prévu par l'article 57 de la loi de finances pour 1999, fait suite au pacte de stabilité applicable de 1996 à 1999.

14) Sur cet amendement voir le rapport sur le projet de loi de finances pour 2000 de M. Didier Migaud, rapporteur général, n° 1861, p. 705-708.

14) Pour la DSU et la DSR, les montants indiqués comprennent la progression de la dotation d'aménagement (+ 1,11 %) à laquelle s'ajoutent les abondements votés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000.