

N° 1809

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 septembre 1999.

PROJET DE LOI

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,

(Renvoyé à la commission des des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. LIONEL JOSPIN,

Premier ministre,

PAR M. JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT,

ministre de l'intérieur.

Collectivités territoriales.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Gouvernement s'est engagé dans une politique ambitieuse de modernisation des finances locales, traduite notamment par la mise en place d'un contrat de croissance et de solidarité qui a sensiblement amélioré les conditions d'attribution et surtout de péréquation des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales.

Par ailleurs, la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale permet une répartition de la dotation globale de fonctionnement mieux adaptée aux exigences de l'intercommunalité, notamment pour les groupements à taxe professionnelle unique.

Le présent projet de loi s'inscrit dans cette politique, en prévoyant tout d'abord les dispositions qui s'avèrent indispensables pour assurer une répartition équilibrée de la dotation globale de fonctionnement à la suite du recensement général de la population de 1999.

En effet, l'impact des variations de population souvent considérables au niveau de chaque commune pourrait, à droit constant, entraîner de fortes variations d'attributions susceptibles d'affecter l'équilibre des budgets locaux.

Ces variations de population risquent de modifier trop brutalement l'éligibilité des communes à la dotation de solidarité urbaine, à la dotation de solidarité rurale ou au Fonds national de péréquation.

Pour ces raisons, il apparaît nécessaire de prévoir des dispositifs de lissage.

Par ailleurs, il est apparu nécessaire de prévoir une disposition particulière qui garantisse les ressources du premier prélèvement du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF) créé par 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.

Article 1^{er}

Le I de cet article traite des conditions générales de prise en compte des résultats du recensement de 1999 sur les dotations de l'Etat aux collectivités locales.

Le recensement général de population de 1999 fait apparaître une augmentation de près de 2 millions d'habitants par rapport à la dernière population prise en compte en 1998 pour la répartition des dotations de l'Etat en 1999.

Ce chiffre résulte cependant d'une estimation nette globale en additionnant les baisses et les hausses de population, il occulte donc les variations individuelles et les transferts démographiques importants entre communes. Lors du dernier recensement général de 1990, une mesure de lissage des variations de population avait été prévue par la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, afin d'atténuer l'impact des baisses de population sur le calcul des différentes composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF) assises sur un critère démographique.

Depuis la réforme de la DGF en 1993, la répartition de la dotation forfaitaire, ainsi que de ses dotations de péréquation contenues dans la dotation d'aménagement et également la répartition du Fonds national de péréquation et du Fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France sont affectées par les variations de population.

S'agissant de la dotation forfaitaire, une mesure de lissage sur trois ans des hausses de population issues du recensement général de 1999 se justifie pour limiter les transferts de charges entre la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement revenant à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale. S'agissant des autres dotations précitées, cette mesure de lissage à la hausse, mais également à la baisse, sur trois ans est rendue nécessaire pour ne pas déstabiliser trop brutalement les seuils d'éligibilité et les critères fiscaux utilisés, comme le potentiel fiscal qui est rapporté au nombre d'habitants.

En outre, la répartition des dotations se faisant à enveloppe fermée, le lissage des variations de population doit également permettre de ne pas faire diminuer brutalement les valeurs de point associées à la répartition.

Le II de cet article traite du cas particulier de la dotation forfaitaire des communes dont la population a diminué à l'issue du recensement général de 1999.

Pour la répartition de la dotation, il est proposé que ces communes se voient garanti un montant de dotation forfaitaire identique à celui dû au titre de 1999.

En effet, la dotation forfaitaire, depuis son institution en 1994, est garantie à toutes les communes, une perte de population n'entraînant pas corrélativement une perte des charges dont la dotation forfaitaire assure la couverture minimale.

Les communes dont la population a diminué entre les deux recensements de 1990 et 1999 verront donc leur dotation maintenue à son montant de 1999 pendant la durée où cette réduction est intégrée à la population communale, c'est-à-dire de 2000 à 2002.

Il est par ailleurs tenu compte de la situation des communes qui, à l'issue d'un recensement complémentaire réalisé en 2000 ou 2001, verraient leur population atteindre un niveau supérieur à celui constaté avant le recensement général de 1999. Dans ce cas, la dotation forfaitaire leur revenant l'année suivant le recensement complémentaire correspondra à la dotation forfaitaire due au titre de 1999 indexée par la moitié du taux de croissance de la population ainsi constaté et par le taux d'évolution prévu à l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales.

Le III de ce même article traite de la population retenue pour le calcul du revenu par habitant, qui est un des critères servant à calculer la dotation de solidarité urbaine. Cette population ne tient pas compte de la majoration des résidences secondaires. Les effets du recensement seront lissés de la même façon que pour la population prévue au deuxième alinéa de l'article L. 2334-2 du même code.

Le 1° du IV de ce même article traite du potentiel fiscal à retenir pour l'application des dispositions de l'article L. 2521-13.

Le potentiel fiscal des communes de la région Ile-de-France est l'élément permettant de déterminer l'éligibilité des communes au premier prélèvement du FSRIF.

Le montant du prélèvement assis sur le potentiel fiscal à destination du FSRIF est constitué d'un pourcentage de la partie excédentaire du potentiel fiscal d'une commune par rapport au potentiel fiscal de la région Ile-de-France.

Or la suppression de la part "salaires" des bases de taxe professionnelle, résultant de la loi de finances pour 1999, affecte le potentiel fiscal des communes et le potentiel fiscal moyen.

Cette évolution n'a pas de conséquences sur la comparabilité des communes entre elles car la variation est homogène par rapport aux valeurs moyennes. Par contre, elle a une conséquence directe sur le calcul du prélèvement du FSRIF en faisant diminuer les deux variables utilisées (potentiel fiscal de la commune et potentiel fiscal moyen) et aboutit à une réduction de son montant.

Pour pallier cette difficulté, il est proposé de majorer le potentiel fiscal des communes de la région Ile-de-France utilisé pour le calcul du prélèvement FSRIF de la compensation versée aux communes au titre de la suppression progressive de la part "salaires" des bases de taxe professionnelle.

Le 2° du IV de ce même article traite de la population prise en compte pour le nouveau prélèvement fiscal au titre du FSRIF, institué par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

En effet, cette population est définie comme la population totale, sans majoration des résidences secondaires et ne correspond donc pas à la population visée au I.

Il convient donc de mentionner expressément que lui sont appliquées les mêmes modalités de lissage.

Enfin, le V de ce même article traite de la population prise en compte dans le calcul de l'éligibilité et de la répartition du FSRIF qui fait l'objet des mêmes dispositions de lissage.

Article 2

Cette disposition constitue la transposition aux départements de la mesure prévue pour les communes et a pour objet de lisser sur trois ans les recensements de population à la hausse comme à la baisse, afin de garantir une évolution de la valeur de point des dotations qui ne soit pas trop brutale.

Article 3

Cette disposition a pour objet de transposer pour le calcul du Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR) la mesure prévue pour les communes et les départements par un lissage sur trois ans des recensements de population à la hausse comme à la baisse.

Article 4

Cette disposition constitue la transposition aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre des mesures de lissage des variations de population envisagées pour les communes.

L'article L. 5211-30 définit les différents critères utilisés pour la répartition de la dotation d'intercommunalité au sein de chaque catégorie d'EPCI, au nombre desquels figure la population.

Il est nécessaire de lisser, pour la répartition des dotations, les variations de population issues du recensement de 1999. Ces dotations sont en effet réparties individuellement au sein d'une enveloppe fermée dont le montant est fixé par le comité des finances locales. D'importantes variations démographiques entre les EPCI auraient des conséquences trop fortes sur les budgets des établissements, tout en faisant baisser la valeur de point de la répartition.

*

* *

Le Gouvernement proposera également d'abonder la dotation globale de fonctionnement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2000.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi 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, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'intérieur qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 1^{er}

I.- Il est ajouté à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales deux alinéas ainsi rédigés :

“ 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.

“ 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. ”

II.- Il est ajouté à l'article L. 2334-9 du même code un alinéa ainsi rédigé :

“ 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. ”

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 ”.

IV.- L'article L. 2531-13 du même code est modifié comme suit :

1° Il est ajouté au I un alinéa ainsi rédigé :

“ 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. ”

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 :

“ 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. ”

V.- L'article L. 2531-14 du même code est complété par un VII ainsi rédigé :

“ 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 aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2334-2. ”

Article 2

Il est ajouté à l'article L. 3334-2 du même code un alinéa ainsi rédigé :

“ 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. ”

Article 3

Après l'article L. 4332-8 du même code, il est ajouté un article L. 4332-8-1 ainsi rédigé :

“ 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. ”

Article 4

Après le V de l'article L. 5211-30 du même code, il est ajouté un VI ainsi rédigé :

“ 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. ”

Fait à Paris, le 22 septembre 1999.

Signé :

LIONEL JOSPIN

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur,

Signé : JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

N° 1809.- PROJET DE LOI 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 (*renvoyé à la commission des lois*).