

N° 253

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 2 avril 1991.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes,*

Par M. Paul GIROD,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président*, Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur*; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents*; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires*; Roger Chinaud, *rapporteur général*; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Hédi Gœtschy, Yves Guena, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, Andre-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 1899, 1907 et T.A. 454.

Sénat : 242 (1990-1991)

---

Collectivités locales.

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
	-
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>3</b>
<b>EXPOSE GENERAL</b> .....	<b>7</b>
<b>I - L'EVOLUTION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT : LA PRISE EN COMPTE PROGRESSIVE DE L'IMPERATIF DE SOLIDARITE</b> .....	<b>7</b>
A. Des droits d'octroi à la D.G.F. ....	7
B. La première dotation globale de fonctionnement .....	8
<b>II - LA STRUCTURE ACTUELLE DE LA D.G.F. : LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE ENTRE PARTICIPATION ET PEREQUATION</b> .....	<b>10</b>
A. La structure de la D.G.F. des communes .....	11
B. Les concours particuliers : la prise en compte de charges spécifiques à certaines communes .....	21
C. La D.G.F. des autres collectivités .....	24
<b>III - LES INSUFFISANCES DES MECANISMES DE PEREQUATION SONT AGGRAVEES PAR LES CONSEQUENCES DE LA REFORME DU REGIME D'INDEXATION</b> .....	<b>30</b>
A. Les mécanismes de péréquation ne prennent pas en compte les spécificités des communes rurales .....	30
B. L'effet protecteur de la garantie subit les conséquences de la révision de l'indexation .....	34
<b>IV - UN TEXTE PORTEUR D'UNE DERIVE INQUIETANTE</b> .....	<b>38</b>
A. Des objectifs confus .....	38
B. Des critères contestables .....	41
C. Des équilibres fragilisés .....	44
<b>V - LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION</b> .....	<b>47</b>

<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	51
Art. premier A nouveau : Codification au sein du code des communes du régime d'indexation de la dotation globale de fonctionnement .....	51
Art. premier B nouveau : Suppression de la fraction de la prise en compte des résidences secondaires pour le calcul de la dotation de péréquation répartie en fonction du revenu .....	54
Art. premier C nouveau : Demande de simulation sur la modification de la définition du potentiel fiscal .....	56
Art. premier : Modification des concours particuliers au sein de la D.G.F. ....	58
Art. 2 : Part réservée à la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales .....	64
Art. 2 bis nouveau : Extension des communes éligibles à la dotation particulière aux villes-centre .....	67
Art. 3 : Critères d'éligibilité, montant et répartition de la dotation de solidarité urbaine .....	69
Art. 3 bis nouveau : Simulations relatives à l'amélioration de la définition des logements sociaux .....	81
Art. 4 : Réduction différenciée de la garantie minimale de progression .....	86
Art. additionnel après l'article 4 : Demande de simulation préalable à l'entrée en vigueur du projet de loi .....	98
Art. 5 : Dispositions transitoires .....	99
Art. 6 : Application de la dotation de solidarité urbaine aux communes des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut spécial .....	101
Art. 7 : Fonds de solidarité en Ile-de-France .....	102
Art. 7 bis nouveau : Report au 1er janvier 1992 du volet relatif à la solidarité en région d'Ile-de-France et instauration d'un prêt exceptionnel .....	105
Art. additionnel avant l'article 8 : Amélioration de la définition des actions d'insertion .....	107
Art. 8 : Mise en oeuvre de la dotation de solidarité urbaine en 1991 par imputation sur la régularisation de la D.G.F. de 1990 ..	108
Art. 9 : Report de la date limite d'adoption des budgets en Ile-de-France .....	110
Art. 10 nouveau : Institution d'un mécanisme de solidarité financière interdépartemental .....	111
Art. 11 nouveau : Demande de simulation relative à la définition du potentiel fiscal .....	114
Art. additionnel après l'article 11 : Demande de simulations relatives à la D.G.F. ....	116
Art. 12 nouveau : Demande de simulation sur la création d'une dotation pour les communes rurales .....	117
Art. 13 : Application de la loi dans les départements d'outre-mer ....	118
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	119
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	129

## **AVANT-PROPOS**

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi est foncièrement ambigu : fondé sur l'idée de la recherche d'une meilleure péréquation entre collectivités locales, il est aussi l'instrument d'une stratégie d'ensemble qui vise à faire participer encore plus largement les collectivités aux actions d'aide sociale en faveur des quartiers en difficulté.

De ce point de vue, il prend le relais de deux textes récents et importants pour les collectivités locales.

D'une part, la loi sur le revenu minimum d'insertion<sup>1</sup> prévoit que le département participe au financement des actions d'insertion. D'autre part, la loi relative au droit au logement, dite loi Besson, dispose également que des crédits sont spécialement affectés au logement.

Toutefois, le présent projet de loi est en même temps plus complexe dans la mesure où il poursuit les objectifs généraux en matière d'aide au développement des quartiers en difficulté, conformément aux principes énoncés par le Président de la République le 4 décembre à Bron, par des transferts financiers entre les collectivités locales considérées comme favorisées et celles qui, au contraire, doivent faire face à des charges sociales importantes et sont confrontées à une insuffisance de ressources.

Le texte comporte, après son examen en première lecture à l'Assemblée nationale, trois volets assez différents.

Le premier volet vise à instituer une solidarité financière entre les communes, par la création d'un nouveau concours particulier, dont le montant prélevé au sein de l'enveloppe globale de la dotation globale de fonctionnement serait financé par une réduction des sommes versées à certaines communes pour maintenir

le niveau garanti des attributions des communes à fort potentiel fiscal.

De fait, on peut estimer que le texte a parfois manqué son but en permettant, parmi les bénéficiaires, des communes dont les problèmes sont évidents et les ressources, a priori non excessives. A contrario, sont incluses parmi les bénéficiaires de la nouvelle dotation de solidarité urbaine, des communes dont on n'est pas absolument certain, qu'en l'espèce, "nécessité fasse loi".

Ces résultats parfois paradoxaux permettent de mesurer les difficultés que soulève le passage "d'une logique de quartiers en difficulté à une logique de communes défavorisées".

Il apparaît, en particulier, que l'un des critères retenus par le texte, celui du nombre de logements sociaux par rapport à la population, est probablement insuffisant pour rendre compte de la réalité des charges à caractère social d'une commune, notamment au titre des quartiers défavorisés.

C'est pourquoi votre rapporteur, soucieux d'éviter qu'une trop grande technicité du texte nuise au droit d'amendement du Parlement, a demandé que l'entrée en vigueur de la loi au 30 juin 1991 soit subordonnée à la présentation par le Gouvernement d'un rapport établi sur la base du remplacement du critère du nombre de logements sociaux au sein de la population de la commune, par un indice composite, à caractère général et évolutif, susceptible de refléter l'ensemble des charges sociales pesant sur la commune.

Bien entendu, la mise en oeuvre de cet indice nouveau serait calculée en veillant à ce que le système de réduction des sommes prélevées au titre de la garantie minimale d'évolution équilibre financièrement les montants réservés à la dotation de solidarité urbaine.

Le second volet du texte concerne la mise en place d'une procédure de solidarité financière intercommunale, spécifique à la région d'Ile-de-France. Le dispositif d'ensemble conçu sous la forme d'un prélèvement à la source sur les produits fiscaux des communes à potentiel fiscal élevé est condamnable.

Tout d'abord, il s'agit d'une ponction opérée par l'Etat sur les recettes fiscales des communes alors que ces produits fiscaux sont le résultat du produit des bases d'imposition spécifiques de la commune par les taux d'imposition votés par le conseil municipal. Le vote des taux d'imposition constitue une décision qui relève entièrement de la responsabilité de l'assemblée délibérante et

constitue une prérogative essentielle de la vie communale dans les limites de plafonnement et de variation prévues par la loi.

Dans la mesure où le prélèvement direct sur les ressources fiscales globales aura nécessairement des incidences sur le niveau ultérieur des taux d'imposition locaux, la mise en place d'un tel mécanisme emporterait nécessairement une réduction de la marge de décision et de manoeuvre des gestionnaires locaux.

Le projet de texte constitue donc, sur le plan institutionnel comme sur le plan financier, une atteinte aux responsabilités des collectivités locales en matière de vote des taux des impôts locaux qui devraient être reconnues comme le corollaire même du principe de libre administration.

C'est pourquoi votre Rapporteur a souhaité la mise en place d'un dispositif alternatif, fondé sur les contributions obligatoires de certaines communes à fort potentiel fiscal, qui serait géré directement par les collectivités locales contributives.

## **EXPOSE GENERAL**

### **I. L'EVOLUTION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT : LA PRISE EN COMPTE PROGRESSIVE DE L'IMPERATIF DE SOLIDARITE**

#### **A. DES DROITS D'OCTROI A LA D.G.F.**

Jusqu'en 1941, les communes pouvaient lever des droits d'octroi sur les entrées et les sorties de toutes les marchandises en provenance ou à destination des villes.

En raison des inégalités générées par les droits d'octroi et leur inadaptation croissante au développement économique, la loi du 6 novembre 1941 les remplace par la **taxe sur les ventes au détail et sur les prestations de service**. Cette taxe devient, par le décret du 30 avril 1955, la **taxe locale sur le chiffre d'affaires**, assise sur un taux d'imposition de 2,75 % sur les ventes au détail et de 8,5 % sur les prestations de service (transport, hôtellerie, spectacles) et dont le produit était perçu par les communes concernées et réparti pour le solde entre le département et un fonds de péréquation qui servait un minimum garanti annuel aux communes.

La généralisation de la taxe sur la valeur ajoutée entraîne la suppression de la taxe sur le chiffre d'affaires et donc de la taxe locale qui présentait l'avantage d'être corrélée au dynamisme économique et modulable sur le plan local mais défavorisait les communes rurales ainsi que les "communes dorts".

Afin d'assurer une ressource de remplacement "évoluant parallèlement à l'activité économique et susceptible d'être localisée" le Gouvernement prévoit dans la loi du 6 janvier 1966, **abroge la taxe locale sur le chiffre d'affaires, et prévoit l'affectation aux collectivités locales de 85 % du produit de la taxe de 5 % sur les salaires.**

La suppression de la taxe sur les salaires par la loi du 29 novembre 1968, pour les entreprises assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée, entraîne la création du **versement représentatif de la taxe sur les salaires (V.R.T.S.)**, prélèvement sur les recettes de l'Etat mis en oeuvre au 1er janvier 1969, assis sur la progression de la taxe sur les salaires dont la base était maintenue fictivement.

En 1978, à la veille de la réforme instituant la dotation globale de fonctionnement, 5 % du V.R.T.S. étaient destinés à assurer un **minimum garanti aux communes touristiques et thermales** ainsi qu'aux collectivités locales les plus défavorisées à travers le Fonds d'action locale. Le solde est réparti entre une **attribution de garantie** destinée à permettre à chaque collectivité de recevoir une attribution égale à celle qu'elle recevait antérieurement et une **attribution répartie en fonction de l'évolution des impôts directs locaux** sur les ménages perçus dans la commune.

Indexé sur l'évolution de la masse salariale du secteur privé et accentuant les inégalités intercommunales en termes de ressources fiscales, le V.R.T.S. est remplacé par la **dotacion globale de fonctionnement** instituée par la loi du 3 janvier 1979.

## **B. LA PREMIERE DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT**

En 1979, l'instauration de la D.G.F. marque la volonté d'instituer un concours globalisé assis sur une ressource stable et évolutive et répondant au moins en partie à l'objectif de péréquation des ressources locales.

Le montant du prélèvement sur recettes qui alimente la D.G.F. était déterminé en appliquant au produit net prévisionnel de la T.V.A., à législation constante, un taux de prélèvement évolutif.

La dotation globale de fonctionnement comprenait trois parts :

- une **dotacion forfaitaire** (57,5 % du montant en 1979, 42,5 % en 1985) calculée selon les mêmes règles que l'attribution de garantie du V.R.T.S., c'est-à-dire en fonction du produit de la taxe locale sur le chiffre d'affaires de 1967 ;

- la **dotacion de péréquation** (42,5 % en 1979 ; 57,5 % en 1989) subdivisée en deux fractions :

. une fraction de 80 % attribuée en fonction du produit des impôts directs locaux frappant les ménages.

. les 20 % restants traduisaient la volonté de compenser les inégalités de ressources entre communes puisqu'ils étaient distribués en fonction de l'insuffisance du potentiel fiscal de la commune par rapport au potentiel fiscal de celles du même groupe démographique.

Les communes et les groupements de communes bénéficiaient d'une **garantie de progression**, au titre des deux s, égale au moins à 105 % de la part de D.G.F. reçue l'année précédente (lorsque le taux d'évolution du produit estimé de la T.V.A. était au moins égal à 10 %).

A compter de 1984, les communes et les départements de la région Ile-de-France ont été soumis à la D.G.F. de droit commun. Les collectivités locales d'outre-mer recevaient une dotation forfaitaire ainsi qu'un préciput sur la dotation de péréquation et les concours particuliers.

Enfin, la D.G.F. de 1979 s'est caractérisée par la multiplication des concours particuliers à tel point que votre rapporteur dans son rapport sur le projet de loi de 1985 a pu parler d'un véritable émiettement.

Ces concours particuliers au nombre de 8 étaient les suivants :

- le versement supplémentaire à la dotation forfaitaire destiné à tenir compte des changements de population ;
- le minimum garanti par habitant pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen de leur groupe démographique ;
- la dotation de fonctionnement minimale pour les communes de moins de 2.000 habitants ayant un faible potentiel fiscal ;
- la dotation particulière aux villes-centres d'agglomération ;
- la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales ;
- la dotation particulière pour les communes connaissant une forte fréquentation touristique journalière instituée par la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 ;

- la dotation de fonctionnement minimale pour les départements de moins de 200.000 habitants ;

- la dotation particulière au profit des communes employant des agents détachés auprès des organisations syndicales.

La loi de 1979 avait prévu que le Parlement trancherait au cours de la session d'automne 1985 sur le maintien des dispositions instituant la D.G.F.

La loi du 29 novembre 1985 a donc procédé aux réformes jugées nécessaires, en fonction des critiques encourues par le dispositif de 1979. Ces critiques portaient, selon le Gouvernement, sur le caractère insuffisamment redistributif du dispositif.

De manière louable, l'intention du Gouvernement en 1985 était de clarifier un système "complexe dans sa présentation et lourd dans sa gestion". Il n'est pas inutile toutefois de remarquer que sur ce point, la D.G.F. instituée en 1985 n'a pas marqué de progrès véritablement substantiels dans le sens de la simplicité.

## **II. LA STRUCTURE ACTUELLE DE LA D.G.F. : LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE ENTRE PARTICIPATION ET PEREQUATION**

En 1991, la D.G.F. représente une enveloppe globale de 88 milliards de francs, soit environ 29 % de l'ensemble des concours financiers de l'Etat en y incluant la fiscalité transférée et les subventions pour compensation d'exonération d'impôts locaux.

La compréhension des critères de distribution de la D.G.F. nécessitait de rappeler les conditions dans lesquelles est répartie, chaque année, l'enveloppe globale inscrite en lois de finances sous le contrôle du Comité des finances locales créé par la loi du 3 janvier 1979.

Un prélèvement sur la masse totale de la D.G.F. est tout d'abord effectué pour financer le concours particulier destiné à rembourser aux collectivités locales les charges salariales des fonctionnaires que celles-ci mettent à la disposition des organisations syndicales. Son montant a été fixé à 9,499 millions de francs en 1991.

Un second prélèvement est opéré pour couvrir les frais de fonctionnement du Comité des finances locales, soit 1,99 million de francs en 1991.

Les deux préciputs ainsi pratiqués sur la D.G.F. permettent de financer deux concours particuliers qui présentent la particularité de bénéficier indirectement à l'ensemble des collectivités locales et non pas aux seules communes.

Le solde est alors réparti entre la D.G.F. des communes et des groupements et la D.G.F. des départements, proportionnellement aux sommes affectées l'année précédente aux deux dotations qui évoluent donc de manière entièrement distincte.

En 1991, la D.G.F. des départements de la région Ile-de-France et de Mayotte représente environ 15 milliards de francs et la D.G.F. des communes et de leurs groupements environ 73 milliards de francs.

#### **A. LA STRUCTURE DE LA D.G.F. DES COMMUNES**

Ces critères de répartition du tronc commun de la D.G.F. actuelle répondent à deux besoins partiellement contradictoires : en tant que concours financier, la D.G.F. doit prendre en compte le niveau des charges pesant sur une collectivité locale et le niveau des efforts à fournir en matière de dépenses locales ; en tant que concours de l'Etat, la D.G.F. peut également jouer un effet correcteur en faveur des collectivités dont les ressources sont considérées comme insuffisantes au regard de leurs besoins.

Simultanément, la D.G.F. doit répondre à l'impératif de prévision en matière de recettes locales qui rend utile et nécessaire l'institution de mécanismes de garantie, de manière à faciliter le travail de réflexion et de préparation du maire et des gestionnaires locaux.

## **1. La logique de participation aux dépenses**

- Elle s'exprime tout d'abord à travers la **dotation de base** destinée à tenir compte des charges liées à la population qui représente **40 % de la D.G.F. hors concours particuliers et garantie d'évolution.**

Elle représente 18,633 milliards de francs en 1990.

Afin de tenir compte du fait que les charges de fonctionnement ont tendance à être d'autant plus élevées que la population de la commune est forte, la dotation de base est calculée à partir d'une attribution moyenne par habitant multipliée par la population prise en compte et par un coefficient démographique qui varie de 1 pour les communes de moins de 500 habitants à 2,5 pour les communes de plus de 200.000 habitants.

Pour tenir compte des spécificités des régions d'accueil, la population prise en compte est celle définie à l'article L.234-19-3, soit celle qui résulte des recensements généraux et complémentaires, c'est-à-dire la population légale totale majorée d'un habitant par résidence secondaire.

Un mécanisme spécifique d'écrêtement est prévu pour les communes rurales afin d'assurer la transition entre la dotation forfaitaire de 1979 et la dotation de base.

L'écrêtement concerne les communes dont la croissance annuelle de la dotation de base par rapport à la dotation forfaitaire perçue en 1985 est supérieure à 100 % ; son produit est redistribué aux communes pour lesquelles la croissance annuelle comparée à la dotation forfaitaire n'excède pas 70 %.

- La logique de participation intervient aussi dans le mécanisme de la **dotation de compensation** destinée à tenir compte de certaines charges particulières qui ne sont pas spécifiques à certaines catégories de communes et qui ne sont donc pas de nature à être compensées par un concours particulier.

La **dotation de compensation** doit représenter globalement **22,5 % de la D.G.F. des communes** (hors concours particulier et garantie de progression minimale). Elle s'est élevée à 17,5 millions de francs en 1990.

La dotation est divisée en trois fractions en fonction de trois critères de répartition :

- pour **20 %** de son montant, (soit **4,5 %** de la D.G.F.), proportionnellement au **nombre d'élèves** relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire domiciliés dans la commune ;

- pour **20 %** de son montant, (soit **4,5 %** de la D.G.F.), au prorata de la **longueur de la voirie** classée dans le domaine public communal, cette longueur étant doublée pour les communes situées en zone de montagne ;

- pour **60 %** de son montant, (soit **13,5 %** de la D.G.F.), en proportion du nombre de **logements sociaux** dans la commune.

La notion de "logements sociaux" est définie par décret en conseil d'Etat (cf. encadré ci-après).

Elle regroupe tout d'abord un ensemble de logements locatifs appartenant à des organismes publics, parapublics ou institutionnels à vocation sociale.

Elle comprend également, à la demande du Sénat, divers logements sociaux à usage non locatif en accession à la propriété et ayant bénéficié d'un financement privilégié.

**La notion de logements sociaux définie par les décrets n°85-1513 du 31 décembre 1985 et n° 87-292 du 28 avril 1987**

**Les logements sociaux sont, soit locatifs, soit à usage non locatif en accession à la propriété.**

**• Les logements à usage locatif sont ceux qui font partie d'une des catégories suivantes :**

- logements appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, ainsi que ceux appartenant aux collectivités locales et gérés par lesdits organismes ;

- logements appartenant aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la caisse des dépôts et consignations ;

- logements appartenant à l'Etat ;

- logements appartenant aux collectivités locales ;

- logements appartenant aux établissements publics, exceptés les logements appartenant à des établissements publics bancaires, de crédit et d'assurances et aux filiales de ces organismes ;

- logements appartenant à des bailleurs, personnes morales à vocation sociale et à leurs filiales, dont le patrimoine locatif à usage d'habitation est composé d'au moins mille logements et qui soit :

a) ont bénéficié de primes ou de prêts spéciaux à la construction consentis par le Crédit foncier de France ou la caisse centrale de coopération économique ;

b) sont régis par une convention conclue en application de l'article L.351-2 (2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas) du code de la construction et de l'habitation relatif à l'aide personnalisée au logement.

c) ont bénéficié de la participation des employeurs à l'effort de construction.

• **Les logements non locatifs et en accession à la propriété sont des logements achevés depuis moins de dix ans, occupés par leur propriétaire et ayant soit :**

- **bénéficié de primes ou de prêts spéciaux à la construction consentis par le crédit foncier de France et dont les conditions d'occupation sont réglementées ;**

- **été financés dans les conditions prévues par le livre IV du code de la construction et de l'habitation (prêts H.L.M. d'accession à la propriété) ;**

- **été financés dans les conditions prévues par la section II du chapitre unique du titre III du livre III du code de la construction et de l'habitation (prêts P.A.P.).**

**Une condition prévue par l'article L.234-10 vient restreindre la prise en compte de ces logements : seuls sont pris en compte parmi les logements en accession à la propriété les logements participant à une opération de construction d'au moins cinq logements.**

## **2. La logique de péréquation**

**Elle opère à travers l'instrument privilégié que constitue la dotation de péréquation dont l'enveloppe globale équivaut obligatoirement à 37,5 % de la D.G.F. des communes, hors concours particuliers et garantie de progression minimale.**

**La dotation de péréquation représente 17,459 milliards de francs en 1990 : elle s'est élevée à 8,94 milliards de francs en 1988 et à 14 milliards de francs en 1989 pour les communes.**

Elle se décompose en deux fractions :

- la première fraction, 30 % de la D.G.F., soit 80 % de la dotation de péréquation, est destinée à tenir compte de l'inégalité des ressources fiscales des communes mesurée à partir de leur potentiel fiscal et de leur effort fiscal (cf. encadré ci-après).

#### Potentiel fiscal et effort fiscal

Le potentiel fiscal est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales. Les bases ainsi retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus.

Les bases brutes, minorées, le cas échéant, du montant des bases correspondant à l'écrêtement opéré au titre du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle sont multipliées par le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée constaté au titre du dernier exercice connu.

S'agissant des bases d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties, les bases retenues sont les bases imposées après abattement forfaitaire de 50 % et minoration du montant des bases exonérées :

- au profit des constructions nouvelles (articles 1383 à 1387 du code général des impôts,
- au profit de certaines entreprises nouvelles (articles 1383 A du code général des impôts).

En ce qui concerne les bases d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, sont retenues les bases imposées après abattement forfaitaire de 20 % et minoration du montant des bases exonérées en application des articles 1394 et 1395 du code des impôts.

S'agissant de la taxe d'habitation, est prise en compte la valeur locative brute des locaux, non diminuée de l'abattement obligatoire pour charges de famille et des abattements à la base facultatifs.

Concernant la taxe professionnelle, les bases retenues sont les bases imposées, majorées du montant des bases exonérées en application des articles 1464, 1464-4, 1464-B et 1465 du code des impôts (entreprises nouvelles, entreprises de spectacle, aménagement du territoire) mais minorées du montant des bases écrêtées au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle. La base ainsi obtenue est abattue de 16 %.

**L'effort fiscal d'une commune est égal au rapport entre :**

**- d'une part, le produit des impôts sur les ménages de la commune pour l'année précédente ;**

**- d'autre part, son potentiel fiscal à l'exception de la part de ce potentiel correspondant à la taxe professionnelle.**

L'effort fiscal est supérieur à 1 lorsque les taux d'impôts locaux sur les ménages dans la commune sont supérieurs aux taux moyens nationaux.

Il est inférieur à 1 pour les communes dont les taux des impôts locaux sur les ménages sont inférieurs aux taux moyens nationaux.

Il vise donc à mesurer l'importance de l'effort demandé au contribuable local par rapport à l'effort moyen demandé à l'ensemble des contribuables locaux.

Les impôts sur les ménages pris en compte sont :

**- la taxe foncière sur les propriétés bâties.** Son montant est majoré de la somme correspondant aux exonérations dont ont bénéficié les constructions nouvelles, additions de constructions et reconstructions, dans la mesure où elles sont compensées par l'Etat, ainsi qu'aux exonérations permanentes dont ont bénéficié les résidences universitaires, les locaux utilisés au casernement des personnels des armées ainsi que les locaux des établissements hospitaliers dès lors que ceux-ci occupent plus de 10 % du territoire communal ;

**- la taxe foncière sur les propriétés non bâties.** Son montant est majoré de la somme correspondant aux exonérations dont ont bénéficié les terrains des universités, les terrains affectés aux armées ainsi que les terrains des établissements hospitaliers dès lors que ceux-ci occupent plus de 10 % du territoire communal ;

**- la taxe d'habitation,** majorée de la somme correspondant aux exonérations permanentes dont ont bénéficié les résidences universitaires et les casernements des personnels des armées ;

**- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères** ou la redevance pour enlèvement des ordures ménagères.

L'attribution par habitant revenant à chaque commune est égale à l'attribution moyenne nationale multipliée par l'effort fiscal de la commune. Le résultat est majoré ou minoré à hauteur de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel fiscal par habitant de la commune.

- la seconde fraction, 7,5 % de la D.G.F., soit 20 % de la dotation de péréquation, a pour objet de prendre en compte les inégalités de revenu par habitant entre les communes.

Le revenu par habitant pris en compte est l'ensemble des revenus des habitants de la commune retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

L'attribution moyenne nationale est majorée ou minorée proportionnellement à l'écart relatif entre le revenu moyen imposable par habitant de la commune et celui des communes appartenant au même groupe démographique.

### **3. La logique de prévision**

Plusieurs mécanismes ont été prévus pour faciliter la préparation des budgets locaux et rendre plus aisées les prévisions effectuées par les élus locaux sur le niveau de leurs recettes afin de leur permettre d'ajuster au mieux leurs dépenses et de préparer leurs investissements.

- Ces mécanismes visent d'abord à rendre plus aisées les transitions entre dispositifs lorsqu'ils sont modifiés par une réforme législative.

C'est le cas pour le mécanisme de transition sur cinq ans qui a résulté de la mise en oeuvre de la réforme de 1985.

Entre 1986 et 1990, la D.G.F. a été composée de deux fractions, l'une répartie en fonction des sommes reçues en 1985 au titre de la dotation globale de fonctionnement, l'autre distribuée selon les nouveaux mécanismes de répartition.

La première part qualifiée de " de référence " était fixée pour 1986 à 80 % de l'attribution de 1985, ce pourcentage diminuant de 20 points par an. Un amendement de la Haute Assemblée

intervenue lors du vote de la loi du 10 août 1986 a permis d'allonger d'une année supplémentaire cette période de transition.

A compter de 1991, la D.G.F. a été entièrement distribuée selon les nouveaux critères de répartition issus de la loi du 29 novembre 1985.

• La logique de prévision sous-tend également le dispositif de la **garantie de progression minimale** qui a pour but de rendre possible les anticipations rationnelles des élus locaux, dans le cadre d'un système de péréquation, où les s peuvent varier d'une année sur l'autre.

Le système de la garantie permet à chaque commune d'être assurée de disposer chaque année au titre de la dotation de base, de la dotation de péréquation et de la dotation de compensation, d'un montant qui progresse par rapport à l'année précédente de 55 % au moins du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la D.G.F. tel qu'il est fixé en loi de finances.

Le projet de loi initial de 1985, prévoyait un taux garanti fixé à 50 % de la croissance globale de la D.G.F. ; ce pourcentage réduit à 40 % par l'Assemblée nationale avait été portée à 60 % par votre Haute Assemblée et finalement déterminé à 55 % après accord de la commission mixte paritaire.

On rappellera que la loi du 19 août 1986 permet également aux villes-centres de bénéficier de la garantie pour le calcul du concours particulier qui leur réservé.

La mise en oeuvre de la garantie est techniquement assez complexe puisque l'attribution de garantie est calculée par comparaison :

- du montant total de l'ensemble des attributions perçues par chaque commune ou groupement pour l'exercice considéré au titre de la dotation de base, de la dotation de péréquation et de la dotation de compensation ;

- et du niveau des dotations perçues l'année précédente, en y incluant le montant de la garantie de progression minimale, majoré par le pourcentage d'augmentation résultant de l'application du taux de garantie.

Lorsque le premier des deux montants est inférieur au second, la commune se voit attribuer un versement destiné à combler la différence appelée attribution de garantie. L'ensemble des

versements complémentaires détermine le montant final de l'enveloppe destinée à la garantie minimale de progression dont les crédits sont réservés automatiquement du fait du jeu des indexations après prélèvement des sommes attribuées aux concours particuliers.

Le montant définitif de la garantie est donc connu à partir des résultats, commune par commune, de la répartition de l'année.

La garantie minimale conduit donc à la mise en oeuvre de sommes relativement faibles au regard des grandeurs globales de la D.G.F.

Le tableau ci-après retrace la répartition en pourcentage au sein de la D.G.F. des deux mécanismes exposés plus haut et dont nous avons vu qu'ils obéissaient tous les deux à une "logique de prévision".

**Evolution de la structure de la D.G.F. (hors concours particulier) (en %)**

en pourcentage	1986	1987	1988	1989	1990	1991 prévisionnel
Dotation de référence	76,31	72,62	52	31,09	15,5	0
Part nouvelle législation	20,84	24,47	43	60,66	75	90,2
Garantie d'évolution	2,85	2,91	5	8,25	9,5	9,8

La part distribuée en fonction des critères de la nouvelle législation a donc été en progression constante depuis le vote de la loi de 1985 pour passer de 20,84 % en 1986 à 90,2 % en 1991.

Dans cet ensemble, les données relatives à la garantie de progression des communes sont les suivantes.

Les données réelles sont retracées ~~ci-après~~ :

	Montant de la garantie (en MF)	Pourcentage de la garantie par rapport à la D.G.F. des communes
1986	1.488	2,90 %
1987	1.143	2,07 %
1988	2.884	5,09 %
1989	3.903	6,19 %
1990	6.400	9 %
1991 *	7.000	7 %

(\*) estimation à législation inchangée

#### **B. LES CONCOURS PARTICULIERS : LA PRISE EN COMPTE DE CHARGES SPECIFIQUES A CERTAINES COMMUNES**

Les concours particuliers aux communes, au nombre de trois actuellement, voient leur part fixée chaque année par le Comité des finances locales entre 2 et 3 % du montant de la D.G.F. communale.

C'est au sein de ces concours particuliers que la dotation de solidarité urbaine devra être intégrée.

##### **1. La dotation supplémentaire aux communes et groupements de communes touristiques et thermaux**

Elle est destinée à tenir compte des charges exceptionnelles résultant de l'accueil saisonnier de population non résidente à titre principal.

Son montant fixé à 993 millions de francs pour 1991 a bénéficié à 1.184 communes en 1989.

Pour être inscrite sur la liste des communes touristiques et thermales, les communes ou groupements doivent justifier d'une capacité d'accueil pondérée en termes de chambres, de lits et d'hébergement de tourisme qui atteigne un minimum, qu'il soit calculé en valeur absolue ou rapportée à la population permanente de la commune.

La dotation est répartie selon des critères qui reflètent à 95 % les surcroûts de charge imposés par l'activité touristique et à 5 % l'insuffisance de potentiel fiscal de la commune.

La distribution s'effectue :

- à 50 % au prorata de la capacité d'accueil pondérée existante et en voie de création ;

- à 30 % en fonction de la capacité d'accueil majorée ou minorée par la charge nette par habitant calculée à partir des dépenses directes de fonctionnement de la commune ;

- à 15 % proportionnellement au produit de la taxe de séjour ;

- à 5 % sur la base de la capacité d'accueil pondérée par l'insuffisance de potentiel fiscal au regard des strates démographiques.

## **2. La dotation particulière aux communes de moins de 7.500 habitants connaissant une forte fréquentation touristique et journalière**

Maintenue par la loi du 29 novembre 1985, cette dotation a été révisée par la loi du 5 janvier 1988 qui a fait passer le seuil démographique d'éligibilité de 2.000 à 7.500 habitants et a prévu le versement d'une majoration pour les communes possédant sur leur territoire au moins un monument ouvert au public. Elle représente 50,6 millions de francs en 1988 et a bénéficié à 1.982 communes en 1990.

Figurent sur la liste les communes de moins de 7.500 habitants pour lesquelles le rapport entre la population touristique journalière est calculé en fonction du nombre d'emplacements de stationnement publics et la population permanente dépasse un seuil fixé à 1,5.

La répartition de la particulière est effectuée au prorata de la population touristique journalière assortie d'un coefficient de majoration spécifique pour les communes de montagne et les communes possédant un monument historique classé et ouvert au public de 1,5.

S'agissant des deux dotations aux communes à caractère touristique, dont le Comité des finances locales a porté à 59 % la part au sein des concours particuliers, on soulignera qu'elles ne sont pas cumulables entre elles.

### **3. La dotation aux villes-centres**

Destinée à tenir compte de ses charges spécifiques qui incombent à certaines communes et résultent de l'utilisation de leurs équipements par les habitants des communes voisines, la dotation aux villes-centres s'élève à 725,3 millions de francs, soit 51 % des concours particuliers aux communes et groupements de métropole. 163 communes bénéficiaient de la dotation en 1989.

Elle est répartie entre les communes suivantes :

- les communes qui, dans une agglomération représentant au moins 10 % de la population du département et en constituent la ville principale ;

- les communes situées dans une agglomération de plus de 250.000 habitants représentant au moins 10 % de la population du département, lorsque leur population est au moins égale à la moitié de celle de la ville principale ;

- les communes dont la population représente au moins 10 % de la population du département ;

- les communes de plus de 100.000 habitants ;

- les communes chefs-lieux de département. Dans la région d'Ile-de-France, seules ces dernières communes bénéficient de la dotation.

- Il convient de rappeler que, lorsqu'une commune remplit les conditions pour bénéficier à la fois de la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales de la dotation ville-centre, seule la plus élevée des deux dotations lui est versée. Il s'agit de la règle dite du non cumul qui ne sera pas applicable à la dotation de solidarité urbaine.

La loi du 29 novembre 1985 a particulièrement simplifié les critères d'attribution de la dotation aux villes-centres puisque la dotation particulière est répartie au prorata du montant total de D.G.F. perçu au titre de la de base, la dotation de péréquation , la

dotation de compensation et, le cas échéant, de la garantie de progression minimale du tronc commun.

Les évolutions globales de la garantie sont les suivantes :

	Taux de progression de la D.G.F. (LFI)	Taux de progression de la garantie minimale (LFI)	Taux de progression réel de la garantie	Taux de progression réel de la garantie (après régularisation)
1986	+ 4,68 %	+ 2,57 %	+ 0,47 %	+ 1,44 %
1987	+ 5,16 %	+ 2,83 %	- 0,27 %	+ 2,6 %
1988	+ 4,73 %	+ 2,6 %	- 0,09 %	+ 5,04 %
1989	+ 9,28 %	+ 5,1 %	+ 1,44 %	+ 4,56 %
1990	+ 2,5 %	+ 1,38 %	n.c.	n.c.

### C. LA D.G.F. DES AUTRES COLLECTIVITES

#### 1. Les groupements de communes

La D.G.F. réservée aux groupements de communes à fiscalité propre, c'est-à-dire les communautés urbaines, les districts et les syndicats d'agglomération nouvelle s'est élevée à 2,296 milliards de francs en 1991.

Chaque groupement reçoit :

- une dotation de base égale à 15 % de la D.G.F. des groupements calculée en fonction notamment de la population totale des communes regroupées ;

- une dotation de péréquation attribuée en fonction du potentiel fiscal et, le cas échéant, du coefficient d'intégration fiscale.

Le coefficient d'intégration fiscale représente la part du produit des quatre taxes directes locales perçues par le groupement au sein des ressources fiscales perçues par l'ensemble des communes membres et du groupement lui-même.

Les groupements de communes ne bénéficient pas d'une dotation de compensation pour charges spécifiques.

## **2., La D.G.F. des communes des départements des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer**

Ces dispositions concernent les communes des D.O.M., de Saint-Pierre et Miquelon, de Mayotte, de Polynésie française et de Wallis et Futuna.

Ces communes bénéficient de la **dotation de base** dans les conditions de droit commun.

Elles reçoivent en outre des **quote-parts** de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et des concours particuliers par application à ces dotations du rapport majoré de 10 % existant d'après le dernier recensement général, entre la population totale de ces départements et l'ensemble de la population nationale.

Cette quote-part est alors répartie :

- pour partie en fonction de la population,
- pour le solde, selon des critères variables, ou interviennent selon les cas, le montant des rôles d'imposition locale, la superficie, la longueur de la voirie classée, le nombre d'enfants scolarisés, l'éloignement de la ville chef-lieu du territoire.

**Critère de répartition de la D.G.F. des communes d'outre-mer hors  
dotation de base**

Critère	Pondération
<b>D.O.M.</b>	
pour les communes à fiscalité directe locale	
. population	50 %
. montant des sommes comprises dans les rôles généraux	50 %
<b>Saint-Pierre et Miquelon</b>	
. population	90 %
. superficie	10 %
<b>Mayotte</b>	
. population	75 %
. superficie	25 %
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	
. population	50 %
. nombre d'enfants scolarisés	15 %
. longueur de la voirie classée	15 %
. capacité financière (1)	15 %
. superficie	5 %
<b>Polynésie française</b>	
. population	45 %
. nombre d'enfants scolarisés	15 %
. éloignement du chef-lieu du territoire	15 %
. superficie	10 %
. capacité financière (2)	15 %
<b>Wallis et Futuna</b>	
. population	50 %
. nombre d'enfants scolarisés	15 %
. superficie	10 %
. capacité financière	10 %
. éloignement du chef-lieu du territoire	15 %

(1) montant des centimes additionnels émis sur la contribution des patentes, la contribution foncière et les droits de licence de ventes de boissons, l'impôt sur le revenu des valeurs immobilières et les droits d'enregistrement

(2) capacité financière de chaque commune mesurée par les centimes additionnels émis sur la contribution des patentes, la contribution foncière sur les propriétés bâties

### **3. La D.G.F. des départements**

Une enveloppe de 15 milliards de francs sur 88 milliards de francs a été réservée en 1991 au sein de la masse de D.G.F. à répartir, afin de financer la D.G.F. des départements métropolitains et outre-mer, de la région Ile-de-France et la collectivité territoriale de Mayotte.

Si la loi du 11 novembre 1985 n'a pas fortement modifié la dotation des départements, la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation a amendé les règles d'attribution de la dotation de fonctionnement minimale.

La D.G.F. des départements est composée de la manière suivante :

- la **garantie de progression** est prévue à hauteur de 55 % du taux d'évolution globale de la dotation, soit 4,5 % pour 1191. Son coût induit est de 55 millions de francs en 1991 ;

- la **dotation forfaitaire** (45 %) est fixée proportionnellement au montant de celle de l'année antérieure ;

- la **dotation de péréquation** (55 %) comprend deux parts :

- . la première part, qui représente 40 % de la dotation de péréquation soit 22 % de l'attribution globale, est répartie en fonction de l'écart entre le potentiel fiscal du département et le potentiel fiscal moyen national de l'ensemble des départements.

- . la seconde part dite " dotation impôts ménages" (60 % de la dotation de péréquation, soit 33 % de la D.G.F. globale) est répartie proportionnellement aux montants de taxe foncière sur les propriétés bâties, de taxe foncière sur les propriétés non bâties et de taxe d'habitation, levés l'année précédente par le département.

Enfin, un concours particulier a été créé -en dotation de fonctionnement minimale- en faveur des départements de moins de 200.000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant.

Ce concours applicable aussi bien aux communes d'outre-mer qu'en métropole a vu son montant fixé à 122,6 millions de francs en 1991, soit 1 % de la D.G.F. des départements.

Il est réparti entre les départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen départemental et dont le potentiel fiscal par kilomètre carré

est inférieur de 60 % au potentiel fiscal superficiaire départemental moyen.

Le département de Paris est éligible à la D.G.F. des départements. En l'absence de fiscalité propre, la fraction potentiel fiscal de la dotation de péréquation est calculée sur la base d'un potentiel fiscal théorique établi à partir du produit des taux moyens d'imposition départementaux aux bases d'imposition de la ville de Paris.

*b) Les départements d'outre-mer : Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon*

Ces collectivités bénéficient de la dotation forfaitaire et perçoivent en outre une quote-part de la dotation de péréquation et de la dotation de fonctionnement minimale (cf. tableau ci-après).

*c) La région d'Ile-de-France*

Alors que les régions ne sont pas attributaires de la D.G.F. des départements, la région d'Ile-de-France reçoit la dotation forfaitaire, la seconde part de la dotation de péréquation (dotation impôts ménages) et bénéficie, en principe, de la garantie de progression minimale.

Afin de compenser l'absence de versement au titre de la première fraction de la dotation de péréquation dans la mesure où les comparaisons de potentiels fiscaux sont impossibles, il est prévu un coefficient multiplicateur (4 en 1986), applicable à la fraction impôt-ménages de cette dotation.

Le Comité des finances locales a décidé que ce coefficient soit fixé de manière à ce que la somme de la dotation forfaitaire et de la dotation "impôt sur les ménages" progresse comme la garantie de progression minimale et donc qu'aucune attribution ne soit versée au titre de cette dernière attribution.

Le tableau reprend l'ensemble des données de 1990, relatives à la seconde enveloppe de la D.G.F.

**La D.G.F. des départements (métropole et outre-mer), de la  
région Ile-de-France et des collectivités territoriales de Mayotte  
et de Saint-Pierre et Miquelon**  
(en millions de francs)

	<b>Montants 1990 (répartis)</b>
<b>Enveloppe globale</b>	<b>13.890</b>
<b>Dotation de fonctionnement minimale</b>	<b>111,5</b>
- Quote-part D.O.M.	5,5
- Quote-part St-Pierre et Miquelon	0,026
- Métropole	106
<b>Total</b>	<b>111,5</b>
<b>Montant de la garantie d'évolution</b>	<b>70</b>
<b>D.G.F. mise en répartition</b>	<b>13.708,7</b>
<b>Dotation forfaitaire</b>	
- D.O.M. et St-Pierre et Miquelon	173,2
- Quote-part Mayotte	16,3
- Métropole	5.979,4
<b>Total</b>	<b>6.169</b>
<b>Dotation péréquation (55 %)</b>	<b>7.539,8</b>
- Quote-part D.O.M. et St-Pierre et Miquelon	372
- Quote-part Mayotte	20,2
- Métropole	7.147,4
<b>Total</b>	<b>7.540</b>
<b>Part Impôts ménages (60 %)</b>	<b>4.288</b>
dont Part Impôts ménages hors région Ile-de-France	4.012
<b>Part potentiel fiscal (40 %)</b>	<b>2.858,9</b>
<b>D.G.F. de la région Ile-de-France</b>	<b>1.086,5</b>
- Dotation forfaitaire	810
- Dotation Impôts ménages	276

### **III. LES INSUFFISANCES DES MECANISMES DE PEREQUATION SONT AGGRAVEES PAR LES CONSEQUENCES DE LA REFORME DU REGIME D'INDEXATION**

#### **A. LES MECANISMES DE PEREQUATION NE PRENNENT PAS EN COMPTE LES SPECIFICITES DES COMMUNES RURALES**

Malgré les objectifs officiellement affichés par les auteurs de la réforme de 1985, la D.G.F. n'assure pas de manière parfaitement homogène le rôle d'aide aux communes les plus faibles sur le plan des ressources fiscales.

##### **1. La dotation de base**

La dotation de base, qui vise à prendre en compte le lien qui existe entre le montant des dépenses d'une collectivité locale et l'importance de sa population, tend naturellement à défavoriser les petites communes.

Malgré l'existence d'un mécanisme d'écrêtement et de redistribution pour les communes de moins de 2.000 habitants, le dispositif traduit directement les conséquences de la progression linéaire des coefficients de hiérarchisation étalés entre 1 et 2,5.

Cette constatation est confirmée par l'examen de la répartition par strate démographique des sommes distribuées au titre des trois différentes dotations de la D.G.F.

**Répartition de la dotation de base en 1990**

<b>Strate par nombre d'habitants</b>	<b>Potentiel fiscal en F/par habitant</b>	<b>Attribution en millions de francs</b>	<b>Attribution en F/ par habitant</b>
0 - 499.....	1.188	897,187	183,13
500 - 999.....	1.317	972,675	204,16
1.000 - 1.999.....	1.414	1.257,443	224,33
2.000 - 3.499.....	1.651	1.262,725	243,36
3.500 - 4.999.....	1.754	800,356	263,08
5.000 - 7.499.....	1.905	1.106,215	282,81
7.500 - 9.999.....	1.956	761,643	302,53
10.000 - 14.999.....	2.041	1.139,904	322,26
15.000 - 19.999.....	2.016	935,690	341,99
20.000 - 34.999.....	2.081	1.988,778	361,71
35.000 - 49.999.....	2.334	1.422,474	381,44
50.000 - 74.999.....	2.619	1.212,348	401,16
75.000 - 99.999.....	2.304	721,658	420,89
100.000- 199.999.....	2.303	1.483,840	440,62
200.000 et plus	3.375	2.670,579	460,45

**2. La dotation de péréquation**

La dotation de péréquation, qu'il s'agisse de la dotation potentiel fiscal-effort fiscal ou de la dotation attribuée en fonction du reevenu par habitant, ne corrige pas les inégalités de richesse fiscale entre communes de taille différente mais plutôt entre les communes de la même strate démographique.

D'une part, le potentiel fiscal de chaque commune est comparé avec le potentiel fiscal moyen de son groupe démographique même si le potentiel fiscal moyen des plus hautes strates est plus élevé que celui du groupe inférieur correspondant aux communes rurales ;

D'autre part, l'effort fiscal, qui pondère le potentiel fiscal, est généralement plus élevé pour les grandes et moyennes communes que pour les communes rurales.

Le relatif avantage dans la redistribution des grandes communes sur les communes rurales est néanmoins plus faible que celui résultant du jeu des coefficients de la dotation de base, puisque le rapport entre la strate la plus élevée et celle des communes de moins de 500 habitants est de 1 à 1,3 seulement contre 1 à 2,5, s'agissant du concours de base.

La répartition n'est pas strictement proportionnelle : les communes de 10.000 à 75.000 habitants et celles comprises entre 100.000 et 200.000 habitants disposent d'une attribution au titre de la dotation de péréquation par habitant plus élevée en moyenne que les communes des autres strates.

**Répartition de la dotation de péréquation en 1990**

Strate par nombre d'habitants		Potentiel fiscal en F/par habitant	Attribution en millions de francs	Attribution en F/ par habitant
0 -	499.....	1.188	1.160,10	236,79
500 -	999.....	1.317	1.229,21	258,01
1.000 -	1.999.....	1.414	1.488,32	265,52
2.000 -	3.499.....	1.651	1.443,39	278,18
3.500 -	4.999.....	1.754	861,66	283,23
5.000 -	7.499.....	1.905	1.123,43	287,21
7.500 -	9.999.....	1.956	770,45	306,03
10.000 -	14.999.....	2.041	1.118,83	316,30
15.000 -	19.999.....	2.016	879,07	321,29
20.000 -	34.999.....	2.081	1.728,67	314,40
35.000 -	49.999.....	2.334	1.244,00	333,58
50.000 -	74.999.....	2.619	1.024,55	339,02
75.000 -	99.999.....	2.304	527,70	307,77
100.000 -	199.999.....	2.303	1.092,86	324,52
200.000	et plus	3.375	1.766,71	304,61
	<b>Total</b>		<b>17.459</b>	

**3. La dotation de compensation**

La répartition de la dotation de compensation assure un équilibre fragile entre les grandes et les petites communes.

La dotation liée à la longueur de la voirie est très favorable aux communes de moins de 3.500 habitants.

En revanche, le critère des logements sociaux est plutôt favorable aux moyennes et grandes villes par rapport aux communes rurales.

Enfin, la dotation calculée au prorata du nombre d'élèves scolarisés s'avère relativement neutre selon les strates et joue plutôt en faveur des communes moyennes.

Globalement la dotation de compensation montre donc une répartition relativement homogène entre les strates.

Répartition de la dotation de compensation en 1990

Strate par nombre d'habitants	Dotation voirie		Dotation élèves		Dotation logements sociaux		Dotation de compensation		
	Attribution en millions de frs	Attribution en frs par habitant	Attribution en millions de frs	Attribution en frs par habitant	Attribution en millions de frs	Attribution en frs par habitant	Attribution en millions de frs	Attribution en frs par habitant	Ecart à la moyenne
0 - 499	712,96	145,52	157,20	32,15	56,38	11,50	926,86	189,18	12,74
500 - 999	416,51	87,44	169,72	35,62	86,12	18,07	672,47	141,15	- 35,29
1.000 - 1.999	314,71	56,14	206,28	36,80	187,95	33,53	708,96	126,48	- 49,96
2.000 - 3.499	199,51	38,45	195,30	37,64	265,47	51,16	660,29	127,25	- 49,19
3.500 - 4.999	78,68	25,86	113,35	37,26	221,99	72,97	414,02	136,09	- 40,35
5.000 - 7.499	82,63	21,12	148,51	37,96	388,11	99,22	619,26	158,31	- 17,13
7.500 - 9.999	41,46	16,46	93,24	37,04	309,44	122,91	444,15	176,42	- 0,02
10.000 - 14.999	53,70	15,18	132,54	37,47	498,88	141,04	685,12	193,69	17,25
15.000 - 19.999	30,17	11,02	103,62	37,87	431,03	157,54	564,82	206,44	30
20.000 - 34.999	49,40	8,98	198,70	36,13	962,63	175,08	1.210,74	220,20	43,76
35.000 - 49.999	29,44	7,89	137,04	36,74	726,02	194,68	892,52	239,33	62,89
50.000 - 74.999	23,63	7,82	103,41	34,22	526,14	174,10	653,19	216,14	39,70
75.000 - 99.999	10,47	6,11	57,31	33,42	293,51	171,18	361,31	210,72	34,28
100.000 - 199.999	23,15	6,87	109,85	32,62	594,73	176,60	727,74	216,10	39,66
200.000 et plus	27,22	4,69	167,18	28,82	732,78	126,34	927,203	150,86	- 16,58
<b>Moyenne ou total</b>	<b>2.093</b>	<b>35,28</b>	<b>2.093</b>	<b>35,28</b>	<b>6.281</b>	<b>105,86</b>	<b>10.648</b>	<b>176,44</b>	<b>0</b>

## **B. L'EFFET PROTECTEUR DE LA GARANTIE SUBIT LES DES CONSEQUENCES DE LA REVISION DE L'INDEXATION**

### **1. L'effet régulateur de la garantie**

Comme le fait observer le rapport du Gouvernement sur la D.G.F. en 1989 "l'effet régulateur de la garantie est considérable"

Témoignage de l'efficacité de cette procédure, les procédures de garantie ont été étendues à divers mécanismes au sein de la D.G.F.

S'agissant des concours particuliers aux communes, il est prévu par la loi du 5 janvier 1988, que la dotation perçue par chaque commune ou groupement au titre de la **dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales** ne peut ni être inférieure à 85 % de la dotation perçue l'année précédente ni connaître un taux d'augmentation annuelle supérieur au double de la progression globale des ressources affectées à la dotation supplémentaire sans toutefois que le taux d'augmentation maximum soit inférieur à 10 %.

De manière analogue, il a été prévu en 1988 que la dotation particulière aux communes qui connaissent une forte fréquentation journalière ne peut être inférieure à 80 % de la dotation perçue l'année précédente.

Enfin, la dotation aux villes-centres, en vertu de l'article L.234-19-2 du code des communes, bénéficie du système de garantie minimale appliqué au tronc commun de la D.G.F.

De plus, la dotation ville-centre est répartie au prorata de la D.G.F., garantie comprise.

La garantie bénéficie à un nombre important de communes. En 1989, 13.092 communes, soit plus du tiers d'entre elles (35,8 %) ont bénéficié de la garantie.

Ce nombre est néanmoins très variable d'une année sur l'autre : 19.350 communes étaient à la garantie minimale en 1988 ; ce nombre diminue en 1989 (13.092) pour augmenter à nouveau en 1990 (24.744) et se réduire à nouveau selon les estimations de la Direction générale des collectivités locales en 1991 puisqu'il devrait passer à 14.000 communes environ, si les mécanismes actuels étaient maintenus, en raison de l'effet régulateur des dispositions adoptées à la suite d'un amendement déposé par notre collègue, M. Hubert

Haenel, et qui permettent d'atténuer par un lissage sur 3 ans les pertes de population enregistrées à l'issue du recensement général de 1990.

Une analyse de l'éventail des communes protégées par la garantie montre que les communes rurales de moins de 2.000 habitants représentent 90 % des communes éligibles à la garantie. Les attributions perçues au titre de la garantie représentent pour ces communes 3 % de la D.G.F. qu'elles reçoivent en moyenne.

La répartition des ressources montre que 79,7 % de la dotation de garantie bénéficie aux communes de plus de 10.000 habitants, donnée qui reflète l'inégale répartition de la D.G.F. entre les strates.

**Nombre de communes bénéficiant de la garantie  
et pourcentage des attributions perçues par strate**

Strates	Nombre de communes et pourcentage des attributions							
	1987		1988		1989		1990	
	Communes	%	Communes	%	Communes	%	Communes	%
0 - 499	5.712	2,7 %	12.174	3,5 %	8.600	3,0 %	15.356	3,7 %
500 - 999	1.289	2,1 %	3.525	2,7 %	2.030	3,0 %	4.581	2,7 %
1000 - 1999	815	3,0 %	1.862	3,5 %	1.159	3,0 %	2.417	3,4 %
2000 - 3499	343	2,9 %	695	3,2 %	478	3,0 %	949	3,2 %
3500 - 4999	157	2,6 %	290	2,6 %	208	2,4 %	387	2,45 %
5000 - 7499	122	3,4 %	244	3,5 %	175	3,4 %	327	3,6 %
7500 - 9999	52	2,3 %	118	2,5 %	81	2,3 %	149	2,4 %
10000 - 14999	61	3,4 %	117	3,8 %	94	3,7 %	156	3,8 %
15000 - 19999	43	4,2 %	71	4,5 %	61	4,4 %	99	4,5 %
20000 - 34999	76	10,1 %	127	10,8 %	105	10,7 %	157	11 %
35000 - 49999	26	4,0 %	53	5,2 %	42	4,6 %	68	5,3 %
50000 - 99999	18	2,8 %	36	4,2 %	26	3,6 %	46	4,4 %
75000 - 99999	7	4,1 %	14	4,0 %	11	3,9 %	17	4,2 %
100.000 - 199.999	13	6,8 %	17	7,6 %	15	7,7 %	22	8,3 %
200.000 et plus	4	45,6 %	7	38,4 %	7	41,1 %	9	36,7 %
<b>TOTAL</b>	<b>8.738</b>	<b>100 %</b>	<b>19.350</b>	<b>100 %</b>	<b>13.092</b>	<b>100 %</b>	<b>24.740</b>	<b>100 %</b>

## 2. Le caractère protecteur de la garantie est remis en question par la réforme de l'indexation de la D.G.F.

1 Avant l'intervention de la loi de finances pour 1991, le montant de la D.G.F. était fixé par application d'une taxe de prélèvement en produit prévisionnel de TVA nette pour l'exercice considéré.

Ce taux de prélèvement était ajusté pour tenir compte des éventuelles modifications en hausse ou en baisse de la TVA afin de garantir aux collectivités locales une ressource indexée sur la TVA calculée au taux constant de 1979.

La dotation globale de fonctionnement faisait en outre l'objet d'une régularisation calculée à partir du montant de TVA réellement collecté au cours de l'exercice.

Le choix de cette référence d'indexation a permis que le taux d'évolution de la D.G.F., notamment de 1983 à 1989, reflète correctement l'évolution du produit intérieur brut en valeur.

Progression comparée de la DGF  
et de la croissance économique

Année	DGF après régularisation	Indice PIB en valeur
1979	—	13,6 %
1980	13,87 %	13,2 %
1981	15,40 %	12,7 %
1982	15,42 %	14,6 %
1983	9,01 %	10,5 %
1984	7,28 %	8,9 %
1985	6,03 %	7,7 %
1986	4,37 %	7,5 %
1987	7,23 %	4,9 %
1988	7,09 %	6,7 %
1989	7,14 %	7,3 %

Le Gouvernement, invoquant les contraintes de l'harmonisation européenne et des allègements de TVA qui doivent en résulter, a proposé dans l'article 31 du projet de loi de finances pour

1990 de modifier substantiellement la procédure d'indexation de la dotation globale de fonctionnement.

A la suite d'un compromis intervenu entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire, sans qu'aient été prises en compte les légitimes préoccupations exprimées par le Sénat et, notamment, par sa Commission des finances, le mécanisme d'indexation suivant a été retenu :

. Pour 1990, la D.G.F. a été indexée sur l'indice des prix à la consommation pour l'année, soit 2,5 % au lieu de 8,61 % qui avait normalement résulté de l'application.

. Pour 1991, la progression de la D.G.F. correspond à l'indice des prix prévisionnel majoré de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en valeur, soit une progression de + 7,51 % de la D.G.F. de 1991 par rapport au montant inscrit au titre de la loi de finances initiale pour 1990.

. Pour 1992, et les années suivantes, la croissance de la D.G.F. sera calculée à partir de la somme du taux d'inflation prévisionnel et des deux-tiers de la croissance du produit intérieur brut en volume.

La Commission des finances du Sénat a souligné que ce dispositif, qu'elle a désapprouvé, tend à limiter la participation des collectivités locales aux fruits de la croissance, tout en les contraignant à accroître le recours à la fiscalité locale, au moment où s'aggravent les transferts de charge à leur détriment (coût de l'insertion au titre du R.M.I., compensation des transferts en matière d'équipement scolaire).

L'un des effets pervers évident de la diminution de la croissance de la D.G.F. induite par le nouveau mécanisme d'indexation, est la limitation consécutive du jeu des mécanismes de répartition au sein de la dotation.

Le niveau de la marge de redistribution est obtenu en soustrayant le montant des sommes nécessaires pour assurer à l'ensemble des communes une progression au taux de la garantie du montant de D.G.F. mis en répartition et en rapportant en pourcentage en résultant au montant des sommes mises en répartition.

Le tableau ci-joint fait apparaître la rupture intervenue en 1990 après application du nouveau régime d'indexation de la D.G.F.

(en %)

Années	Taux de progression du D.G.F.	Taux de progression de la garantie	Marge de redistribution
1985	5,18	4	1,12
1986	4,68	2,57	2,02
1987	5,16	2,83	2,22
1988	4,73	2,60	2,03
1989	9,28	5,10	3,97
1990	2,5	1,38	1,09

#### IV. UN TEXTE PORTEUR D'UNE DERIVE INQUIETANTE

##### A. DES OBJECTIFS CONFUS

L'objectif, qui sous-tend le projet de loi, rédigé sous l'impulsion des directives données par le Président de la République dans son discours du 4 décembre à Bron, est d'améliorer la péréquation en faveur des quartiers défavorisés. De fait, comme l'a souligné M. Jean-Paul Delevoye, président de la commission des finances de l'Association des Maires de France, lors des auditions, le texte est passé "d'une logique de quartiers en difficulté à une logique de communes défavorisées". La conception de ce projet est marquée par de nombreuses ambiguïtés puisqu'il est à la fois une réforme de la D.G.F. et un instrument de la "politique de la ville", une dotation de péréquation et un concours particulier, qu'il confond finances locales et aménagement du territoire et transfère des responsabilités de l'Etat vers les collectivités locales.

##### *Réforme de la D.G.F. ou politique de la ville ?*

L'objectif aurait du être normalement d'effectuer des transferts en direction des communes urbaines qui ont des quartiers en difficulté sur leur territoire : or, le texte manque son objectif. De manière délibérée, pour les communes considérées comme riches en fonction de leur potentiel fiscal et de la part importante de la garantie minimale d'évolution au sein de leur attribution de D.G.F. ; de manière involontaire lorsqu'il écarte la commune de Montfermeil des critères d'attribution du texte en raison de son faible taux de logements sociaux par rapport à la population.

Plus grave, le nouveau concours est attribué à des communes qui n'ont pas de quartier relevant de la liste des "quartiers en difficulté" ; cette contradiction aggrave encore la mise en oeuvre du dispositif spécifique à l'Ile de France : certaines communes connaissent des augmentations de plus de 30 % par rapport à leur D.G.F. attribuée en 90, sans être inscrite sur la liste des quartiers en difficulté.

L'utilisation de la D.G.F., concours de fonctionnement versé à toutes les collectivités locales, comme instrument de la politique de la ville présente un double inconvénient :

- Tout d'abord, la D.G.F. est fondée, pour sa répartition, sur un certain nombre de critères objectifs qui ne permettent pas, par nature, de cibler les communes caractérisées par la présence de quartiers en difficulté qui relèvent d'une politique contractuelle.

- Ensuite, la D.G.F. est une dotation "globalisée" qui n'est assortie d'aucunes conditions pour l'utilisation des ressources distribuées. Or, la politique de développement social des quartiers nécessite que les communes se fixent des objectifs et disposent d'instruments fiables pour évaluer les résultats de leur action.

L'augmentation de la dotation de D.G.F. ne garantit pas automatiquement l'affectation des sommes distribuées à l'objectif poursuivi.

#### *Finances locales ou aménagement du territoire ?*

D'une manière plus générale, on peut se poser la question de savoir si l'utilisation des mécanismes complexes de répartition des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales ne se trouvent pas remis en question dans le présent texte au nom d'objectifs qui devraient relever de la politique d'aménagement du territoire.

Le Gouvernement se félicite d'être parvenue à "cibler", s'agissant de la dotation de solidarité urbaine, 238 communes et 75 % des quartiers déshérités. Il serait plus exact de dire que 100 quartiers déshérités sur 400 ont été écartés du bénéfice de la dotation de solidarité urbaine. Cela étant, on peut se demander s'il est bien utile de rechercher à ajuster, grâce à l'activité intense des ordinateurs de la direction générale des collectivités locales, les mécanismes complexes de la D.G.F. en vue, non seulement d'obtenir des résultats en termes de péréquation financière, mais également de "traiter" des objectifs géographiques.

Le même débordement est observé en ce qui concerne le volet Ile-de-France : le choix d'un prélèvement sur les produits fiscaux locaux, lourd de conséquences, est effectué pour être reversé à un

fonds de solidarité, redistribué sur des critères soi-disant neutres mais qui en fait, ne permettent pas véritablement de privilégier les communes sur le territoire desquelles existent des quartiers en difficulté.

Or, le fonds de solidarité en lui-même n'impliquait pas, contrairement à la D.G.F., que les sommes réparties ne puissent faire l'objet d'un contrôle de leur affectation.

*La dotation de solidarité urbaine : concours particulier ou nouvelle dotation de "péréquation" ?*

Le choix de créer un nouveau concours particulier, à côté des dotations déjà versées aux communes-centre d'agglomération et aux communes touristiques, a été justifié par le souci louable de ne pas revenir sur l'équilibre général de la dotation globale de fonctionnement qui fait l'objet d'un consensus général.

Toutefois, le respect de cet équilibre d'ensemble n'apparaît pas entièrement sauvegardé.

La dotation de solidarité urbaine joue en quelque sorte le rôle d'une "dotation de péréquation bis" puisqu'elle sera le seul concours particulier distribué en fonction de la "richesse relative" des communes.

Les concours particuliers aux communes sont répartis parfois en tenant compte des ressources de la commune, par exemple du potentiel fiscal pour les communes touristiques ou thermales. Toutefois, le niveau des ressources ne conditionne pas le versement de l'attribution : le fait de supporter une charge spécifique liée à l'afflux de non résidents ou à l'utilisation des équipements par les habitants des communes voisines, ouvre à lui seul le droit à la commune de bénéficier du concours particulier.

Or, ce n'est pas le cas pour la dotation de solidarité urbaine : celle-ci ne sera attribuée qu'aux communes dont le niveau de potentiel fiscal par habitant excèdera celui du potentiel fiscal moyen national. Ce concours particulier joue donc le rôle d'une nouvelle dotation de péréquation qui, comme tous les concours particuliers, sera prélevée sur l'enveloppe globale de D.G.F. en priorité avant même la répartition des sommes mises en jeu sur la dotation de péréquation qui représente 37,5 % du tronc commun de la D.G.F.

En réalité, la dotation de solidarité urbaine est conçue comme une sorte de nouvelle dotation de péréquation à caractère prioritaire et, à ce titre, s'inscrit bien dans le cadre d'une réforme de fond de la D.G.F. issue de la loi du 29 novembre 1985.

*Les quartiers en difficulté : responsabilité de l'Etat ou des collectivités territoriales ?*

Les quartiers présentant de graves dysfonctionnements urbains ou sociaux nécessitent la mise en oeuvre de moyens qui relève de la politique générale en matière de sécurité, de logement, de formation, d'éducation, de maintien des services publics, et de l'emploi, qui ne relèvent pas dans l'ensemble de la compétence ni de la responsabilité des collectivités territoriales.

Or, l'Etat, après avoir diminué le montant du concours financier qu'il verse aux collectivités locales par la réforme du régime d'indexation intervenu lors de la loi de finances pour 1990, semble donc viser maintenant à amputer cette enveloppe en diminution des moyens nécessaires pour faciliter la mise en oeuvre de la "politique de la ville".

## **B. DES CRITERES CONTESTABLES**

### **1. Un indice des charges sociales imparfait**

Inspiré par la volonté de dynamiser la politique des villes et d'assurer une meilleure péréquation des ressources locales, le présent projet se fonde sur la nécessité de tenir compte des charges spécifiques des communes urbaines : "charges élevées des communes urbaines" selon l'article 2 bis relatif à la dotation de solidarité urbaine ; "charges particulières au regard des besoins sociaux de la population" pour le fonds de solidarité dans la région Ile-de-France.

L'indicateur retenu pour mesurer ces charges est établi à chaque fois à partir d'un rapport établi entre le nombre de logements sociaux et la population.

Le rapprochement des deux critères est en lui-même assez artificiel puisque la même habitation peut être occupée par plusieurs résidents. Il reste que le rapprochement, peut être plus pertinent, entre le nombre de logements sociaux et le dénombrement de l'ensemble des logements de la commune est rendu en pratique assez difficile du fait de l'absence de recensement complémentaire des logements.

Il n'en demeure pas moins que la définition actuelle des logements sociaux, utilisée pour permettre la répartition de la troisième part de la dotation de compensation qui est destinée, au sein

de la D.G.F., à tenir compte de diverses charges spécifiques des communes, ne semble pas adaptée à l'évaluation de l'importance des quartiers dits en difficulté au sein d'une commune.

Ce critère repose largement sur une définition institutionnelle.

Sont considérés comme des logements sociaux les logements appartenant à des organismes sociaux, et en particulier aux offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM).

Ce critère, ainsi défini par un décret du 31 décembre 1985, modifié le 28 avril 1988, ne permet pas de prendre en compte les logements appartenant à des particuliers même si les loyers sont modiques en raison de l'insuffisance des ressources de leurs occupants ou de la situation de l'immeuble.

Le ratio "logements sociaux/population", tel qu'il est calculé actuellement ne rend pas compte de la dimension socio-géographique des "zones urbaines présentant de graves disfonctionnements", ni du niveau de revenus des habitants installés dans la commune.

C'est pourquoi des communes comme Montfermeil ou Marseille ne sont pas éligibles à la dotation de solidarité urbaine.

S'agissant de la population, l'Assemblée Nationale a réduit le facteur de distorsion qui jouait en défaveur, notamment, des communes touristiques et qui tenait au fait que, pour le calcul de la D.G.F., la population légale totale est majorée d'un habitant par résidence secondaire. Le projet prévoit désormais pour les deux dispositifs initiaux de solidarité que la population à prendre en compte est celle résultant des recensements généraux et complémentaires. L'absence d'une telle mention en ce qui concerne la dotation de solidarité départementale semble due à un oubli.

Il reste qu'une telle mesure peut avoir des effets pervers du fait de l'importance de la majoration de la population des communes touristiques.

## **2. L'absence d'un véritable indice des ressources fiscales**

L'absence de véritable doctrine du Gouvernement sur le choix d'un critère unique de "potentiel de ressources" pour les deux dispositifs témoigne de la relative incertitude qui règne sur la mesure

de ce qu'il est convenu d'appeler la "richesse" d'une commune susceptible de contribuer à un mécanisme de solidarité.

Le Fonds de solidarité dans la région d'Ile-de-France est fondé sur un critère unique basé sur la comparaison entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal par habitant des communes de la région d'Ile-de-France. Le seuil de contribution est atteint pour les communes qui dépassent de plus d'une fois et demie la moyenne.

La dotation de solidarité urbaine met en jeu simultanément deux indices différents : d'une part la commune doit avoir un potentiel fiscal par habitant, pondéré par l'effort fiscal, plafonné à 1,2, supérieur à celui de la moyenne nationale ; d'autre part, la part de sa garantie minimale d'évolution au sein de sa dotation globale de fonctionnement doit être supérieur à 10 %.

Le système est particulièrement complexe puisqu'il cumule à la fois :

- un critère qui reflète le niveau moyen des attributions au titre de la D.G.F. dans le prix qui est donc corrélé, indirectement, aux ressources que la collectivité retirait du produit de la taxe sur les salaires, fortement liée au niveau de l'activité économique ;

- le potentiel fiscal, qui est un indice de ressources potentielles, calculé à partir du produit des taxes locales par le niveau des taux moyens nationaux ;

- l'effort fiscal, qui traduit sous forme d'un coefficient entre 0 et 2, le niveau relatif des taux d'imposition locaux sur les ménages et qui reflète à la fois les choix opérés par le décideur local et les contraintes que lui font subir le niveau des moyens de la commune et l'inertie de ses besoins.

Le classement des villes en fonction de leur "richesse" dépend en fait largement du critère retenu : revenu par habitant, potentiel fiscal, bases de taxe professionnelle, part de la garantie minimale de progression, etc... Ainsi, le niveau de revenu par habitant n'est pas directement lié au niveau des ressources communales puisqu'il ne s'agit pas d'une assiette fiscale locale ; l'effort fiscal est un élément dépendant des contingences de la gestion locale ; les bases de taxe professionnelle mettent l'accent sur le niveau d'industrialisation de la commune.

Le critère théoriquement le plus fidèle est le potentiel fiscal qui présente pourtant deux inconvénients : d'une part il est calculé à partir de valeurs locatives qui n'ont pas été révisées depuis 1968, et tend à cristalliser certaines distorsions régionales, en

particulier en région parisienne ; d'autre part, il ne prend pas en compte l'ensemble des ressources fiscales des communes concernées.

### **C. DES EQUILIBRES FRAGILISES**

Dans un contexte d'instabilité croissante du cadre réglementaire de la fiscalité locale (taxe départementale sur le revenu, réforme de la D.G.F. ; initiation à la coopération intercommunale)) caractérisé par la floraison des innovations et la surenchère imaginative, le présent projet de loi porte atteinte à la liberté du vote des taux par les élus et à l'équilibre interne de la dotation globale de fonctionnement.

#### **1. La remise en cause de la libre administration du gestionnaire local**

Depuis toujours les élus locaux disposent d'une certaine autonomie dans la gestion de leurs ressources fiscales : liberté de voter le produit global des impôts avant que l'administration fiscale ne répartisse son montant entre les quatre taxes directes locales et ne calcule les taux ; liberté accrue depuis la loi du 10 janvier 1980, qui constitue une étape essentielle dans le processus de modernisation de la fiscalité locale permettant aux collectivités locales le vote direct de leurs taux d'imposition dans la limite des règles de plafonnement et de variation proportionnelle entre les taux.

Le dispositif d'alimentation du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile de France par un prélèvement direct sur les ressources fiscales de certaines communes témoigne d'une dérive particulièrement inquiétante sous deux aspects.

Sur le plan institutionnel tout d'abord, il est légitime de s'interroger sur la conception que se font les auteurs de ce projet, du principe de "libre administration" des collectivités locales, tel qu'il s'inscrit dans la Constitution afin que le législateur en détermine les principes fondamentaux. Le vote du budget pour l'Etat comme pour la commune constitue un élément essentiel de ses attributions. Le vote des taux fait l'objet d'une délibération du conseil municipal qui en résume tout particulièrement la responsabilité devant les contribuables locaux. L'Etat finance donc un fonds de solidarité créé sans le consentement des collectivités locales "contributives", qui ne sont consultées que pour avis au sein du comité composé de représentants d'élus, en effectuant un prélèvement direct sur des

ressources dont le montant est déterminé par des décisions prises entièrement sous la **responsabilité de la collectivité territoriale, elle-même**, par une décision de son assemblée délibérante.

Sur le plan technique ensuite, le choix qui a été fait d'instaurer une sorte de prélèvement à la source par une retenue sur le montant des avances versées au titre des douzièmes provisoires, révèle la volonté du Gouvernement d'instaurer une sorte d'impôt sur "l'impôt local", progressif, discret, graduel et irréversible, qui pourrait éventuellement être généralisé ou progressivement accru en cas de besoin.

## **2. L'équilibre interne de la D.G.F. des communes**

L'équilibre de la D.G.F. est menacé par les atteintes portées au principe même de la garantie de progression minimale.

La garantie minimale a été fixée lors de la réforme de 1985, à 55 % du taux d'évolution de la D.G.F. en Commission mixte paritaire, après que le Gouvernement l'eût fixé initialement à 50 % et l'Assemblée Nationale ramené à 40 %. Elle a permis, alliée au mécanisme de transition sur six ans de mise en oeuvre des nouveaux critères de répartition, d'assurer harmonieusement la mise en oeuvre d'une réforme importante.

S'inscrivant dans le prolongement des dispositifs de garantie antérieurs, la garantie minimale, loin d'avoir pour objet de maintenir des "avantages acquis", joue un rôle évident pour faciliter les anticipations des maires et des gestionnaires locaux dont les marges de manoeuvre sont moins grandes que celles de l'Etat, déjà réduites.

Pour réaliser des investissements à long terme et définir une politique fiscale cohérente, le décideur local doit nécessairement pouvoir se fier à une certaine stabilité du principal concours que lui apporte l'Etat. Qu'il s'agisse des grandes communes pour lesquelles la garantie minimale représente en masse des volumes importants ou des petites communes qui sont nombreuses à en bénéficier, la garantie minimale d'évolution joue un rôle régulateur indéniable sur les dotations initiales comme sur les régularisations annuelles.

Or, le rapporteur au fond du texte à l'Assemblée Nationale n'a pas caché que la "logique de ce texte, c'était de supprimer la dotation de garantie pour permettre à la péréquation de jouer pleinement."

Tirant la conséquence de cette logique, il a aggravé les dispositions, lourdes de menaces du texte initial.

La dotation de solidarité urbaine est alimenté indirectement par une diminution progressive du pourcentage de croissance de la garantie minimale, ceci en fonction de la part de l'attribution de garantie minimale au sein de la D.G.F.

L'Assemblée nationale a rendu permanent un dispositif au départ conçu comme transitoire qui aboutirait à une progression nulle de la D.G.F. pour les communes dont la part de garantie dépasse 20 % de leur D.G.F. et à une progression de 20 % de l'évolution globale de la D.G.F. pour celles dont la part de garantie est située entre 10 % et 20 %.

L'année 1991 correspond en outre à une diminution exceptionnelle de la part versée au niveau de la garantie puisque, pour la première fois, certaines collectivités se verront réserver une sorte de "garantie minimale de réduction", fixée à - 0,75 % par rapport à 1990 correspond à - 10 % de l'évolution de la croissance de la D.G.F. en 1990 fixée à 7,51 % en loi de finances initiale.

L'opposition créée entre la progression minimale garantie et la péréquation est largement artificielle : d'abord parce que l'attribution de garantie a pour objet de stabiliser toutes les évolutions des dotations du tronc commun de la D.G.F. qui ne sont pas toutes destinées à jouer un rôle péréquisiteur ; ensuite, parce que cette opposition a été créée et entretenue par la révision du mode d'indexation de la D.G.F. qui a réduit le montant de l'enveloppe globale à répartir, et a donc forcément entraîné une progression des versements pour maintenir les niveaux de dotation d'une année sur l'autre.

A cet égard, l'article premier A nouveau du texte illustre, par un raccourci assez clair, ce mécanisme de cause à effet : l'Assemblée a choisi simultanément de reprendre l'article 47 de la loi de finances pour 1990 en vue de le codifier au sein du code des communes et simultanément d'en modifier une disposition afin de prévoir que les régularisations ne seront plus, à l'avenir, réparties sur la base des montants de D.G.F. de l'exercice précédent, garantie comprise, mais au prorata des attributions de l'exercice initial, donc hors garantie.

## V. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Consciente de la précipitation imposée par le Gouvernement pour l'examen d'un texte qui n'est pas sans conséquence sur la conception même de la réforme de 1985, et sur le niveau de la garantie minimale d'évolution, votre Commission des Finances a articulé ses proposition de réforme autour de cinq axes.

### **1. La dotation de solidarité urbaine : la nécessité de définir la nature réelle des charges à caractère social**

L'examen des simulations du texte montre que le critère déterminant du seuil de 11 % de logements sociaux par rapport à la population entraîne certains effets pervers.

Pour résoudre ce problème, il est nécessaire de se doter d'un indicateur efficace et fiable du niveau des charges à caractère social d'une commune. Cet indicateur peut être déterminé à partir de critères simples fondés sur des données statistiques claires pouvant, pour la plupart, être recueillies rapidement.

Ces données incluses dans le nouvel indicateur des charges à caractère social de la commune seront fondées sur les éléments suivants :

- le nombre de logements sociaux actuels,
- les logements destinés à accueillir les personnes défavorisées,
- le nombre des bénéficiaires de l'allocation d'aide au logement,
- le nombre de titulaires du revenu minimum d'insertion,
- le nombre de demandeurs d'emploi dans la commune.

A partir de cet indice susceptible d'être appliqué rapidement, la direction générale des collectivités locales sera en mesure d'effectuer une simulation plus proche des phénomènes réels observés dans les communes urbaines.

## **2. Le principe d'une loi d'habilitation ultérieure**

Votre Commission des Finances a reconnu que la dotation de solidarité urbaine, dont les montants sont fixés dans la loi, devait être financée au sein de la D.G.F., sans remise en cause de l'enveloppe globale des sommes distribuées sur les trois dotations du tronc commun.

C'est pourquoi le Gouvernement devra présenter devant le Parlement, d'ici au 30 avril, une simulation fondée sur la prise en compte de l'indice des charges à caractère social, tout en conservant les grandes lignes des autres critères retenus dans le texte pour fixer le niveau de la réduction de la garantie minimale de progression.

Cette simulation permettra au Parlement de trancher sur la fixation du seuil à retenir pour fixer la limite entre communes bénéficiaires et communes contributives.

Ce dispositif devrait restaurer le droit légitime des élus d'amender un texte dans des conditions correctes quelle que soit sa technicité.

## **3. La recherche d'une solution alternative pour l'Ile-de-France**

Votre Commission des Finances, après consultation des élus concernés, a estimé que le dispositif était doublement inacceptable :

- il institue un prélèvement direct de l'impôt sur les produits fiscaux locaux ;
- il impose une répartition non contrôlée des crédits sur des critères globaux alors qu'il s'agit d'un fonds particulier ;
- il autorise une participation fictive des élus locaux à un mécanisme dont les règles sont fixées à l'avance.

C'est pourquoi la Commission des Finances propose un système alternatif de coopération et de solidarité reposant sur les trois principes suivants.

- le fonds réaliserait une solidarité financière non seulement entre les communes mais aussi entre tous les niveaux de collectivités territoriales de la Région d'Ile-de-France sur une base à la fois obligatoire pour certaines d'entre elles en fonction du niveau de leur potentiel fiscal et volontaire pour les autres ;

- les crédits distribués seraient alloués par voie contractuelle sur des objectifs précis susceptibles de permettre un engagement réciproque entre le fonds et la commune rurale ou urbaine qui bénéficierait des subventions ;

- les représentants des collectivités membres du fonds auraient, à part entière, la responsabilité de sa gestion et de la définition des grandes orientations de sa politique.

#### **4. Une réforme en profondeur de la dotation globale de fonctionnement**

La D.G.F. telle qu'elle est issue de la loi de 1985 est à la fois acceptée dans son principe et critiquée dans les modalités de sa répartition parfois inadaptées aux nouveaux besoins des collectivités locales.

C'est pourquoi votre Commission des Finances vous propose une vaste simulation à partir de dispositions susceptibles d'être appliquées immédiatement et reposant sur les objectifs suivants :

- redéfinition du critère du potentiel fiscal dans le sens d'une appréciation plus exacte du niveau des ressources potentielles de la commune,
- recentrage de la dotation de compensation sur les éléments liés à la voirie et à l'indice des charges à caractère social de la commune,
- suppression progressive du critère de l'effort fiscal dont les effets pervers d'incitation à la hausse de la pression fiscale locale sont reconnus,
- augmentation du taux de la garantie minimale d'évolution à 80 % de la croissance de la D.G.F. pour les communes rurales.

## **5. La solidarité départementale**

La solidarité entre les départements prend la forme dans le texte actuel d'un renforcement de la dotation de fonctionnement minimale des départements par un prélèvement sur la D.G.F. des départements dont le potentiel fiscal est élevé et le nombre de logements sociaux faible par rapport à la population.

Votre Commission a estimé que ce projet constituait une approche qui mériterait d'être étudiée et débattue de manière approfondie.

Par ailleurs, elle a estimé nécessaire de permettre aux départements de participer eux aussi à l'amélioration des conditions de vie dans les communes défavorisées.

A cet effet, les départements pourraient utiliser la moitié des crédits actuellement "gelés", au sein de leur budget, au titre des actions d'insertion pour les titulaires du revenu minimum d'insertion afin d'engager des actions de développement social urbain complémentaires au profit des communes.

Les deux objectifs de l'insertion des personnes et du développement social urbain sont apparus comme complémentaires à votre Commission des Finances.

La mise en oeuvre des réformes proposées permettrait de donner à ce texte un socle sur lequel sera engagée une réforme en profondeur de la structure actuelle de la dotation globale de fonctionnement.

Estimant enfin que les réformes doivent être accompagnées des moyens financiers nécessaires, votre Commission des Finances a demandé que l'évolution de la dotation globale de fonctionnement devait être indexée sur l'évolution du produit intérieur brut en valeur.

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **Article premier A nouveau**

#### **Codification au sein du code des communes du régime d'indexation de la dotation globale de fonctionnement**

**Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, a pour objet d'insérer au sein du code des communes, les dispositions relatives à la réforme de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement, introduite par l'article 47 de la loi de finances pour 1990.**

On rappellera que ces dispositions, rejetées par le Sénat à la demande de votre Commission, ont mis fin au régime d'indexation de la D.G.F. sur les recettes nettes de T.V.A. qui était assorti du principe de la neutralisation des changements éventuels de législation de l'assiette et des taux de T.V.A.

Alors que ce mode d'indexation permettait le maintien de la croissance à un niveau proche de l'évolution du produit intérieur brut en valeur, le Gouvernement a instauré à partir de 1990 un nouveau système destiné en principe à tenir compte de la nécessité de l'harmonisation des taux de T.V.A. dans le cadre de la préparation du marché unique européen. C'est ainsi qu'en 1990, la D.G.F. a été indexée sur le seul indice prévisionnel des prix, soit + 2,5 %.

En 1991, l'indice est égal à la somme du taux d'évolution des prix et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume, soit 4,15 %. Ce taux étant appliqué au montant de la D.G.F. révisée pour 1990, l'évolution inscrite en loi de finances s'est élevée en définitive à + 7,51 %.

A partir de 1992 et pour les années ultérieures, le taux sera défini par référence à la somme de l'indice prévisionnel d'évolution des prix et des deux-tiers du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume.

L'article 47 de la loi de finances pour 1990 n'avait pas été intégré au sein du code des communes en raison de l'annulation par le Conseil Constitutionnel du paragraphe VIII de cet article, lequel

prévoyait que les sommes correspondant aux régularisations des dotations globales de fonctionnement de 1989 et de 1990 serait réparties comme la D.G.F. initiale.

Un amendement présenté par la Commission des lois de l'Assemblée nationale a été adopté, tendant à insérer au sein de l'article L.234-1 du code des communes l'ensemble des dispositions de l'article 47 susvisé qui concerne les modalités d'indexation ainsi que les conditions dans lesquelles il est procédé aux régularisations annuelles.

Sur ce point, la Commission des lois de l'Assemblée nationale rompant le principe qu'elle s'était fixée, de ne pas apporter de modification au régime interne de la dotation globale de fonctionnement, a estimé nécessaire de réviser les modalités de calcul de la régularisation.

Or, aux termes du paragraphe II de l'article 47 de la loi de finances pour 1990, le montant de la régularisation est réparti entre tous les bénéficiaires de la D.G.F. au prorata des sommes reçues au cours de l'exercice correspondant.

La régularisation est donc calculée sur la base des montants de l'attribution de garantie, de la dotation de base, de la dotation de compensation et de la dotation de péréquation. Or, le cinquième alinéa du présent article prévoit que le montant de la régularisation serait réparti entre les bénéficiaires selon les modalités appliquées pour la dotation initiale de l'année au cours de laquelle la régularisation est versée. Cette rédaction a pour effet d'exclure l'attribution de garantie de l'assiette de calcul des régularisations.

Comme le montre le tableau ci-dessous, cette mesure joue sur des sommes qui ne sont pas négligeables au regard des montants des sommes distribuées chaque année au titre de la dotation initiale.

(en millions de francs)

Année	D.G.F. (LFI)	Régularisation	Pourcentage
1987	70.026	2.075	3 %
1988	73.338	3.876	5 %
1989	80.147	2.587	3 %

Cette mesure présente un autre inconvénient. Elle rend moins pratique la technique des acomptes de régularisation qui semble

s'être développée à compter de la mise en vigueur du nouveau régime d'indexation. C'est ainsi que le Gouvernement, admettant que le taux de croissance de 2,5 % de la D.G.F. était trop faible, a autorisé les collectivités locales à inscrire, lors de la préparation de leur budget primitif de 1990, un acompte de 4 % sur le montant de la régularisation prévue au titre de la D.G.F. 1989. L'affichage était donc clair pour les collectivités locales qui pouvaient se fonder sur des prévisions de croissance de l'ordre de 6,5 %.

Dès lors que la régularisation ne prendra plus en compte le montant de l'attribution de garantie, le taux éventuel de l'acompte ne pourra plus être directement comparé à la croissance de la D.G.F. prévue pour l'année.

On observera d'ailleurs que le projet d'article a omis de reprendre une disposition de l'article 47 de la loi de finances qui prévoyait la possibilité d'une notification par anticipation au début de l'année du montant de la régularisation prévue.

### **Position de la commission**

Après intervention de MM. Robert Vizet, Roger Chinaud, rapporteur général, Christian Poncelet, président et Emmanuel Hamel, à propos du régime d'indexation sur l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée, votre Commission a décidé d'adopter deux amendements sous cet article.

Le premier tend à prévoir que la dotation globale de fonctionnement sera indexée sur le taux d'évolution du produit intérieur brut en valeur afin de permettre aux collectivités territoriales de bénéficier normalement d'un concours financier qui protège leur "pouvoir d'achat" et les fasse participer aux fruits de la croissance.

Le second amendement rétablit le principe d'une régularisation distribuée proportionnellement aux sommes de D.G.F. reçues au cours de l'exercice correspondant et restaure la possibilité de la notification par avance de la régularisation au début de l'année.

### **Article premier B nouveau**

#### **Suppression de la fraction de la prise en compte des résidences secondaires pour le calcul de la dotation de péréquation répartie en fonction du revenu**

**Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, a pour objet de ne retenir pour le calcul de la fraction de la dotation de péréquation calculé en fonction du revenu imposable que le montant de la population totale telle qu'elle résulte des recensements généraux et complémentaires.**

**La dotation de péréquation qui représente 37,5 % de la D.G.F. est calculée d'une part en fonction de l'inégalité des ressources fiscales mesurées à partir du potentiel fiscal et de l'effort fiscal (30 % de la D.G.F.), et d'autre part, à raison inverse du niveau des revenus imposables des habitants de la commune (7,5 % de la D.G.F.).**

**Le revenu pris en compte est le revenu imposable tel qu'il ressort des déclarations au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.**

**L'attribution par habitant revenant à chaque commune est égale à une attribution moyenne nationale majorée ou minorée proportionnellement à l'écart relatif entre le revenu imposable moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le revenu imposable par habitant de la commune.**

**Actuellement, le revenu imposable est obtenu dans les conditions de droit commun, précisées à l'article L 234-19.3 du Code des Communes, c'est-à-dire en rapportant le montant des revenus imposables à la population totale de la commune telle qu'elle résulte des recensements généraux et complémentaires, majoré d'un habitant par résidence secondaire.**

**L'article prévoit que la population de référence ne serait plus majorée d'un habitant par résidence secondaire mais serait calculée en fonction de la population légale totale.**

Cette réserve conduirait à une appréciation plus exacte du ratio "revenu imposable par habitant" mais peut avoir pour effet de diminuer les sommes versées au titre de la dotation de péréquation de la D.G.F. notamment pour certaines communes touristiques.

### **Position de la Commission**

Après intervention de M. Christian Poncelet, président, qui s'est inquiété des risques de modification systématique du mode de calcul de la population pour les attributions de D.G.F. et de M. Roger Chinaud, rapporteur général, qui a rappelé les charges subies par les communes touristiques, votre Commission vous propose un amendement de suppression de cet article relatif à une dotation du tronc commun qui peut avoir des conséquences importantes et ne peut être simulé dans des délais raisonnables.

### **Article premier C nouveau**

#### **Demande de simulation sur la modification de la définition du potentiel fiscal**

**Le présent article a pour objet de demander au Gouvernement de présenter au Parlement, avant le 15 octobre 1991, un rapport sur les incidences de la modification de la définition du critère du potentiel fiscal résultant de la prise en compte des compensations versées par l'Etat aux collectivités locales, au titre des mesures d'allègement des bases de taxe professionnelle et d'exonération du foncier bâti pour les constructions nouvelles.**

**Il convient de rappeler comment sont définies les bases des quatre taxes directes locales qui sont pondérées par le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée pour le calcul du potentiel fiscal.**

**S'agissant de la taxe foncière sur les propriétés bâties, les bases nettes imposables sont retenues, c'est-à-dire après abattement forfaitaire de 50 % et minoration du montant des bases exonérées au profit des constructions nouvelles (art. 1383 à 1387 du code général des impôts) et au profit de certaines entreprises nouvelles (art. 1383-A du code général des impôts).**

**En ce qui concerne la taxe foncière sur les propriétés non bâties, le potentiel fiscal est calculé à partir des bases, après abattement forfaitaire de 20 % et minoration du montant des bases exonérées en application des articles 1394 et 1395 du code général des impôts (exonérations permanente et temporaire).**

**S'agissant de la taxe d'habitation, la valeur locative brute des locaux est prise en compte, non diminuée de l'abattement obligatoire pour charges de famille et des abattements à la base facultatifs qui ne sont pas compensés pour les collectivités locales. En revanche, les dégrèvements accordés en fonction du revenu du contribuable (articles 1414 et suivants du code général des impôts) sont décomptés au titre du potentiel fiscal.**

**Enfin les bases d'imposition à la taxe professionnelle sont majorées actuellement du montant des bases exonérées en application des articles 1464, 1464-A, 1464-B et 1465 du code général des impôts (entreprises nouvelles, entreprises de spectacles, aménagement du territoire). Elles sont minorées du niveau des bases écrêtées au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle. La base ainsi obtenue fait l'objet d'un abattement forfaitaire de 16 % conformément à ce qui est appliqué pour les entreprises et compensé pour les collectivités locales.**

### **Position de la Commission**

**Dans la mesure où l'article 11 nouveau du présent projet de texte prévoit également une simulation à partir d'une définition nouvelle du potentiel fiscal, votre Commission vous proposera d'annuler le présent article pour l'insérer dans la nouvelle rédaction de l'article 11 précité qui proposera une simulation globale sur divers aspects de la D.G.F. actuelle.**

## **Article premier**

### **Modification des concours particuliers au sein de la D.G.F.**

**Cet article a pour objet de prendre en compte l'effet d'une nouvelle dotation -la dotation de solidarité urbaine- au sein des concours particuliers de la dotation globale de fonctionnement. Le paragraphe I de l'article relève la fourchette des taux des montants consacrés aux dotations particulières dont le niveau minimum et maximum fixé actuellement à 2 % et 3 % de la dotation globale de fonctionnement serait porté respectivement à 3 % et 4 %. Le paragraphe II prévoit l'entrée en vigueur de cette disposition à compter de l'année 1994. De 1991 à 1993, la dotation de solidarité urbaine ne serait donc pas soumise au plafonnement du taux des concours particuliers.**

**Au sein de cette fourchette la part des dotations particulières est fixée par le Comité des finances locales.**

**Avant d'examiner les conséquences de ce dispositif, il convient de rappeler sommairement les données relatives aux concours particuliers.**

#### **I. LES CONCOURS PARTICULIERS**

**Les concours particuliers spécifiquement apportés aux communes et à leurs groupements sont actuellement au nombre de trois.**

**On observera toutefois que la sous-section IV du chapitre IV du code des communes relative aux concours particuliers renvoie à cinq catégories de concours particuliers.**

Deux concours doivent être mentionnés à part dans la mesure où ils ne bénéficient pas seulement aux communes et aux groupements de communes mais à l'ensemble des collectivités concernées par la D.G.F.

- Il s'agit de la dotation dite "permanents syndicaux" et de la dotation de fonctionnement du comité des finances locales.

La dotation prévue à l'article L.234-15 du code des communes est destinée à couvrir le remboursement des charges salariales de toute nature correspondant à la mise à disposition des organisations syndicales, de fonctionnaires des collectivités et établissements publics locaux.

Le montant du concours est fixé chaque année par le Comité des finances locales en fonction des charges effectives supportées par les collectivités locales. Son montant, inchangé depuis 1988, est fixé à 9.499.587 millions de francs en 1991.

- La dotation prévue à l'article L. 234-16 est destinée à couvrir les frais de fonctionnement et de travaux du Comité des finances locales. Elle n'excède pas 1,990 million de francs en 1991.

Aux termes du code des communes, ces deux dotations sont prélevées sur les ressources "prévues pour les concours particuliers". En pratique toutefois ces ressources sont défalquées directement du montant global de la D.G.F. mis en répartition et inscrite en loi de finances.

Elles ne sont pas incluses dans le décompte des trois dotations particulières faisant jouer le plafond de 3 % déterminé à l'article L. 234-12.

Ces dotations sont au nombre de trois :

- la dotation supplémentaire aux communes et groupements de communes touristiques et thermaux ;

- la dotation particulière aux communes qui connaissent une importante fréquentation touristique journalière ;

- la dotation "ville-centre".

- La dotation **supplémentaire** prévue à l'article L. 234-13 paragraphe I est répartie entre les communes inscrites sur la liste des communes touristiques et thermales, afin de tenir compte des charges exceptionnelles qui résultent, pour elles, de l'accueil saisonnier de la population non résidente. Elle est répartie en fonction du surcroît de charges, de la capacité d'accueil, produit de la taxe de séjour et du potentiel fiscal.

- La dotation particulière qui relève de l'article L.234-13 paragraphe II, pour les communes qui connaissent une forte fréquentation touristique journalière, est réservée aux communes de moins de 7.500 habitants. Elle est distribuée en fonction notamment du nombre de places de stationnement dans la commune par rapport à la population.

- La dotation aux communes centres d'agglomération créées par la loi du 3 janvier 1979 et confirmée par la loi du 29 novembre 1985 a pour objet de compenser les charges qui résultent de l'utilisation des équipements par les habitants des communes voisines.

Enfin le mode de calcul des concours particuliers doit être complété par les dispositions applicables aux départements d'outre-mer dans les conditions prévues aux articles L. 262-5 et L. 262-6 du code des communes.

Les communes des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion bénéficient d'une quote-part des concours particuliers suivants : la dotation permanents syndicaux, la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales, la dotation particulière aux communes à forte fréquentation journalière et la dotation "villes-centres".

La quote-part est déterminée par application du rapport existant entre la population des départements d'outre-mer et la population totale nationale (0,03516 en 1991) sachant que les chiffres de la population résultant du recensement de 1982 sont majorés de 10 %.

## **II. LES CONSEQUENCES FINANCIERES DU PROJET DE DISPOSITIF**

Compte tenu de la répartition effectuée par le Comité des finances locales pour 1991 sur le montant de la D.G.F. des communes et de leurs groupements, soit 73,376 milliards de francs, fait apparaître les éléments suivants :

- la masse totale des concours particuliers s'élève à 1.833.799 millions de francs, soit 2,49 % de la D.G.F. des communes et groupements.

Ce montant se décompose comme suit :

concours particulier des communes d'outre-mer	64,484 millions de francs
dotations supplémentaires	993,430 millions de francs
dotations particulières	50,588 millions de francs
dotations aux villes-centre	725,297 millions de francs.

La part des concours particuliers par rapport à la D.G.F. des communes et groupements est passée de 2,63 % en 1988 à 2,55 % en 1989 et 2,53 % en 1990.

### **1. Le dispositif de l'article 1er**

L'article 1er a pour objet d'intégrer pour la répartition de la D.G.F. en 1994 la dotation de solidarité urbaine au sein des concours particuliers de la D.G.F. des communes et de leurs groupements. Le choix de la création d'un nouveau concours particulier tend à recréer le mouvement de multiplication des concours particuliers qui avait été freiné par la loi du 29 novembre 1985. Il permet néanmoins d'éviter une procédure de refonte complète des mécanismes de la D.G.F. qui serait difficile à appréhender.

L'article L.234-12 du code des communes prévoit actuellement que la part des ressources affectées aux concours

particuliers fixée à 2 % de la dotation globale de fonctionnement peut être portée jusqu'à 3 % par le Comité des finances locales.

Le Gouvernement propose que la fraction réservée aux concours particuliers soit déterminée par le Comité des finances locales entre 3 % et 4 % du montant global de D.G.F. attribué aux communes. L'hypothèse retenue semble être en l'espèce qu'en 1994, la D.S.U. qui aura atteint 1 milliard de francs en 1993, équivaldra à peu près à la moitié des sommes attribuées au titre des trois autres concours particuliers. Entre 1991 et 1993, la D.S.U. progressera de manière autonome et ne sera donc pas limitée par le niveau global d'évolution des concours particuliers, lui-même dépendant de la croissance de la D.G.F.

Le tableau ci-dessous est établi à partir de deux hypothèses d'évolution de la D.G.F. attribuée aux communes : l'hypothèse haute (H1) prévoit le maintien de la croissance de la D.G.F. des communes à 5,3 % soit le taux de progression estimée a priori pour 1992 ; l'hypothèse brute (H2) est fixée par rapport à une croissance de 3 % sur les trois prochaines années.

Le rapport entre les concours particuliers actuels et la D.G.F. des communes est supposé constant à 2,5 %.

	1991	1994 (H1)	1994 (H2)
- D.G.F. des communes	73,376	85,672	80,18
- Concours particuliers	1,8783	2,140	2,003
- D.S.U.	0,300	1,050	1,030
- Taux de référence	-	3,7 %	3,8 %

Dans les deux hypothèses, le taux de référence obtenu s'inscrit dans le cadre de la fourchette prévu par le Gouvernement.

Le point qui paraît susceptible de poser problème est la règle fixée à l'article 3 paragraphe II prévoyant que la dotation de solidarité urbaine devrait représenter au moins 35 % des concours particuliers : votre Commission proposera de redonner une plus grande liberté de choix aux représentants des élus sur cette question.

### **Position de la Commission**

**Votre Commission vous propose sous cet article d'adopter un amendement rédactionnel qui vise à lever une ambiguïté quant à la date d'application des nouveaux taux réservés aux concours particuliers.**

**Il est d'usage en effet que le Comité des finances locales se réunisse au cours du mois de décembre de l'année précédant celle au titre de laquelle est effectuée la répartition.**

## **Article 2**

### **Part réservée à la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales**

**Le présent article a pour objet de tirer les conséquences de l'augmentation du contingent des concours particuliers du fait de l'incorporation de la dotation de solidarité urbaine. Il vise à abaisser de 50-60 % à 40-50 % la fourchette au sein de laquelle peut varier la part des concours particuliers réservés aux communes touristiques ou thermales. Cette mesure prévue au paragraphe I de l'article 2 n'influerait pas a priori sur le niveau des crédits affectés à ce concours. Le paragraphe II prévoit que cette mesure entrera en vigueur à compter de la répartition de la D.G.F. en 1994.**

#### **1. La répartition au sein des concours particuliers**

Les concours particuliers prélevés sur la dotation globale de fonctionnement des communes sont au nombre de trois :

- la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales représente 993,4 millions de francs en 1991 ;

- la dotation particulière aux communes à forte fréquentation journalière s'élève à 50,58 millions de francs en 1991 ;

- la dotation particulière aux villes-centre dont le montant était de 725,3 millions de francs en 1991.

Actuellement, au sein des concours particuliers, la répartition s'effectue de la manière suivante : en théorie, seule la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales dispose du privilège d'une fourchette fixée à l'avance : le taux plancher correspond à 50 % de la masse des concours particuliers ; le taux maximum est plafonné à 60 %.

La dotation particulière aux communes à forte fréquentation touristique journalière n'est pas encadrée dans une fourchette. Toutefois,

le code des communes prévoit que cette dotation évolue à partir d'un minimum, fixé à 22 millions de francs pour 1986, ce minimum étant par la suite indexé sur l'évolution du montant de la dotation supplémentaire.

Dans le mécanisme de répartition, la dotation particulière aux villes-centre est assortie, en quelque sorte, d'un "statut résiduel". Son niveau d'évolution est la résultante mathématique du taux de croissance attribués par le comité des finances locales à la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales.

En pratique toutefois, le comité des finances locales, lorsqu'il fixe la part de la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales, raisonne sur la "ligne de partage" qui s'établit entre les deux dotations touristiques d'une part, et la dotation aux villes-centres d'autre part. En 1991, le taux de partage qui a été retenu était le suivant :

- dotation aux communes touristiques : 59 %
- dotation particulière aux villes-centres : 41 %.

En définitive, la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales, dans la répartition actuelle, atteint donc le taux de 56,1 % des concours particuliers, se situant ainsi relativement en-dessous de son taux plafond qui est fixé à 60 %.

## **2. L'introduction de la dotation de solidarité urbaine au sein des concours particuliers des communes**

De 1991 à 1993, selon le projet de loi actuel, la dotation de solidarité urbaine ne serait pas décomptée dans les mécanismes de plafonnement des concours particuliers. En revanche, à compter de 1994, la nouvelle dotation devrait s'intégrer dans le droit commun des dotations particulières sur la base du montant d'un milliard de francs, prévu au 31 décembre 1993.

Le présent article vise donc à modifier la fourchette actuellement prévue pour la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales, afin de tenir compte de l'incorporation de la dotation de solidarité urbaine, dont l'article 3 du présent projet de loi prévoit qu'elle devra représenter 35 % au moins des concours particuliers en 1994.

Actuellement la répartition est la suivante :

- dotation supplémentaire aux communes touristiques : 56,1 % ;
- dotation particulière aux communes touristiques : 42,9 % ;
- dotation aux communes centre : 41 %.

Dans l'hypothèse où cette répartition ne serait pas modifiée par le comité des finances locales d'ici au 1er janvier 1994, la structure de taux qui résulterait de l'introduction de la dotation de solidarité urbaine serait la suivante :

- dotation supplémentaire aux communes touristiques : 36,38 % ;
- dotation particulière aux communes touristiques : 1,91 % ;
- dotation aux communes centre : 15,7 % ;
- dotation de solidarité urbaine : 35 %.

Donc, le présent article tire les conséquences de ce nouveau dispositif en prévoyant que, pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement au titre de l'exercice 1994, le montant des crédits affectés à la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales, ne pourra être inférieur à 30 %, ni supérieur à 40 % des sommes affectées aux concours particuliers.

Il apparaît toutefois que la dotation villes-centres risque de connaître une diminution de sa part relative. En effet, son montant correspondra à la somme résiduelle restant, après fixation de la part de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales d'une part, et de la dotation de solidarité urbaine d'autre part. Or, cette dernière n'est pas assortie d'un plafond contrairement à ce qui est prévu pour les communes touristiques.

C'est pourquoi votre Commission vous proposera sous l'article 3 d'encadrer la dotation de solidarité urbaine entre 30 % et 40 % des concours particuliers compte tenu notamment du fait qu'il n'est guère possible de prévoir raisonnablement au-delà de deux ans l'évolution de la D.G.F.

### **Proposition de la Commission**

La Commission a adopté un amendement prévoyant que la nouvelle fourchette des taux des communes touristiques entrera en vigueur pour la répartition de la D.G.F. de l'exercice 1994.

## **Article 2 bis nouveau**

### **Extension des communes éligibles à la dotation particulière aux villes-centre**

**Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, a pour objet d'élargir le champ des communes éligibles à la dotation villes-centre spécifiquement dans la région Ile-de-France.**

L'article L. 234-14 fixe la liste des communes qui bénéficient de ce concours particulier au sein de la D.G.F. il s'agit :

- des communes qui, dans une agglomération représentent au moins 10 % de la population du département et en constituent la ville principale ;

- des communes situées dans une agglomération de plus de 250.000 habitants représentant au moins 10 % de la population du département, lorsque leur population est au moins égale à la moitié de celle de la ville principale ;

- des communes de plus de 100.000 habitants ou celles dont la population représente au moins 10 % de la population du département ;

- des communes chefs-lieux de département.

S'agissant de ces dernières, l'article prévoit expressément que "dans la région d'Ile-de-France, seules ces communes bénéficient de la dotation particulière".

Sous une rédaction ambiguë, le présent article vise en fait à étendre dans la région d'Ile-de-France le bénéfice de la dotation aux villes-centre, non seulement aux chefs-lieux de département mais également aux communes qui font partie d'une communauté urbaine d'un district ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle de plus de 15.000 habitants représentant au moins 25 % de la population de ce groupement.

Cet article illustre un cas intéressant de rupture de la règle non écrite que déclare s'être fixé le rapporteur du texte devant la

**Commission des lois de l'Assemblée nationale de ne pas accepter d'amendement "tendant à modifier substantiellement les règles de répartition de la D.G.F."**.

Or, cet amendement modifie un concours particulier qui ne fait l'objet d'aucune disposition spécifique au sein de ce projet de loi, pour introduire une certaine confusion dans le dispositif d'ensemble, puisqu'il tend à utiliser la dotation aux villes-centre comme instrument d'incitation à la coopération intercommunale. On observera que cette mesure d'incitation, qui trouverait mieux sa place dans le projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République, est strictement limitée à la région d'Ile-de-France bien que la référence à la notion de communauté urbaine laisse planer une certaine ambiguïté.

### **Position de la Commission**

Après intervention de MM. Roger Romani et Christian Poncelet, président, votre Commission a décidé d'annuler cette disposition, le nom des éventuelles communes bénéficiaires n'ayant pas été porté à sa connaissance.

### **Article 3**

#### **Critères d'éligibilité, montant et répartition de la dotation de solidarité urbaine**

**Le présent article, avec l'article 4 qui fixe les conditions contributives est au coeur du dispositif de la dotation de solidarité urbaine.**

**Il est composé de trois paragraphes.**

**Le paragraphe I crée la dotation de solidarité urbaine au sein des concours particuliers et définit les critères d'éligibilité à la dotation.**

**Le paragraphe II fixe le montant de la dotation de solidarité urbaine de 1991 à 1993 et fixe ses conditions d'évolution à compter de 1994.**

**Le troisième paragraphe (III) précise les critères qui doivent être pris en compte par le Gouvernement pour déterminer la répartition entre les communes éligibles.**

#### **I. DEFINITION ET CRITERE D'ELIGIBILITE A LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE (D.S.U.)**

##### **A. DEFINITION DE LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE**

**Le présent article précise tout d'abord comme pour les trois autres concours particuliers existant actuellement, le motif de la création de la nouvelle dotation.**

**La dotation de solidarité urbaine est "instituée afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées".**

Cette définition diffère sensiblement de celle adoptée pour les trois autres concours particuliers qui précisent chacune la nature des charges auxquelles est censé répondre le concours particulier créé : il s'agit des charges qui résultent de "l'accueil des non résidents" pour les communes touristiques ou des "charges découlant de l'utilisation des équipements par les habitants des communes voisines" pour la dotation aux villes centre.

A cet égard, la totale absence de définition des "charges" auxquelles est censée faire face la dotation de solidarité urbaine révèle assez la relative confusion des objectifs du projet.

Initialement décidée pour faire face aux difficultés spécifiques des banlieues, la dotation de solidarité urbaine s'est, semble-t-il, peu à peu transformée en un instrument correcteur de la péréquation, jugée insuffisante, de la D.G.F. dans sa forme actuelle. La référence explicite est vague à "l'insuffisance des ressources" alors que ne sont prises en compte au titre des critères d'éligibilité que les ressources fiscales, témoignent de cette volonté de créer au sein de la D.G.F. une sorte de "dotation de péréquation bis" censée combler les carences du dispositif actuel.

Faute de définition claire des besoins de développement spécifiques auxquels sont effectivement confrontées diverses communes dans certains quartiers défavorisés, les critères de définition de la dotation de solidarité urbaine ne font pas véritablement apparaître les charges dont elle cherche à tenir compte.

Par ailleurs, la mention, quasi philosophique, selon laquelle les crédits de la dotation de solidarité urbaine contribueront à "l'amélioration des conditions de vie" apparaît totalement inutile, sauf à démontrer qu'il existe des dépenses communales qui n'auraient pas pour objet d'améliorer "les conditions de vie des citoyens".

## **B. CONDITIONS D'ELIGIBILITE A LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE**

Les conditions d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine diffèrent selon qu'il s'agit de communes de moins de 10.000 habitants ou de plus de 10.000 habitants.

- Les communes de moins de 10.000 habitants sont éligibles qu'à la condition de compter sur leur territoire plus de 1.100 logements sociaux.

Il s'agit d'une donnée fixée en valeur absolue et donc non susceptible de varier en fonction de la population de la commune.

On rappellera que seules 73 communes sur les 413 éligibles à la D.S.U. comptent moins de 10.000 habitants. Le montant des sommes attribuées est de 16,1 millions sur 400 millions prévus en 1991 au titre de la dotation. Les logements sociaux sont définis par référence au décret auquel renvoie l'article L.234-10 du code des communes.

- Les communes de plus de 10.000 habitants doivent répondre à deux critères destinés à mesurer respectivement le poids des charges particulières et la faiblesse des ressources fiscales.

- En premier lieu le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune doit être supérieur à 11 %.

Les logements sociaux sont calculés en principe bien que le texte ne le spécifie pas clairement pour les communes de plus de 10.000 habitants, (cf. exposé général) dans les conditions prévues par décret pour la dotation de compensation.

La population prise en compte est celle qui résulte des recensements généraux ou complémentaires. L'Assemblée nationale a modifié sur ce point le texte initial présenté par le Gouvernement qui faisait référence à la population calculée dans les conditions générales pour l'application de la dotation globale de fonctionnement. On rappellera que cette population est la population légale totale majorée d'un habitant par résidence secondaire.

En ce qui concerne le nombre de logements sociaux, celui-ci est défini par référence au décret en Conseil d'Etat pris pour application de l'article L.234-10 du code des communes relatif à la dotation de compensation.

En première lecture, le Gouvernement a admis le caractère insuffisant de la définition des logements sociaux qui est prise en compte actuellement. Un article 3 bis nouveau a été adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale prévoyant qu'une simulation serait présentée au mois d'octobre 1991, sur les conséquences d'une définition élargie du critère des logements sociaux.

- En second lieu, le potentiel fiscal par habitant de la commune doit être inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10.000 habitants.

L'article renvoie à l'article L.234-6 du code des communes pour la définition du potentiel fiscal par habitant et définit la notion de potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10.000 habitants.

Le **potentiel fiscal** d'une commune est égal au montant des bases brutes des quatre taxes directes locales (taxes foncières sur les propriétés bâties et sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation et taxe professionnelle) du dernier exercice connu, multiplié par le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée, constaté au titre du dernier exercice connu.

Le potentiel fiscal correspond donc au produit théorique des impôts locaux si la commune au lieu d'appliquer les taux votés par son assemblée délibérante, la commune appliquait les taux moyens nationaux.

Le **potentiel fiscal par habitant** est calculé en rapportant le potentiel fiscal à la population de la commune dans les conditions prévues en général pour la D.G.F. à l'article L.234-19-3. La population à prendre en compte est celle qui résulte des recensements généraux, majorés des accroissements de population officiellement constatés ainsi que d'un habitant par résidence secondaire.

Enfin le présent article définit le potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10.000 habitants qui n'était pas mentionné jusqu'ici dans le code des communes.

Ce ratio est obtenu en divisant la somme des potentiels fiscaux des communes de plus de 10.000 habitants par la population de ces mêmes communes au sens de la D.G.F., c'est-à-dire en ajoutant un habitant par résidence secondaire à la population totale résultant du recensement.

Aux termes des simulations transmises par le ministère de l'Intérieur, le ratio est égal à 2439,41 francs par habitant. On rappellera que le potentiel fiscal par habitant moyen national en 1991 est de 1989,58 francs.

On observera qu'il n'est pas fait référence aux strates démographiques retenues en matière de D.G.F. et qui sont au nombre de 8 pour les communes de plus de 10.000 habitants.

Le dispositif prévoit que la liste des communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine est arrêtée chaque année, après avis du Comité des finances locales. Cette procédure est analogue à celle qui existe pour les communes touristiques et thermales et les communes à forte fréquentation journalière.

## **II. MONTANT, PROGRESSION ET PART RESERVEE A LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE AU SEIN DES CONCOURS PARTICULIERS**

Le projet d'article fixe à l'avance le montant de la dotation de solidarité urbaine pour les trois années précédant 1994.

Ces montants calculés en fonction du produit supposé de la minoration de la garantie minimale de progression (article 4 supra) sont arrêtés à 400 millions de francs en 1991, 700 millions de francs en 1992 et 1 milliard de francs en 1993, ce qui témoigne de la volonté d'une rapide montée en puissance de la nouvelle dotation.

Pour ne pas porter atteinte aux grands équilibres généraux de la dotation globale de fonctionnement, ces sommes doivent correspondre en principe aux montants des sommes prélevées sur la garantie minimale de progression des communes contributives visées à l'article 4.

L'équilibre du dispositif dépend étroitement des hypothèses faites par le Gouvernement sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement des communes contributives sur les trois années à venir et les conséquences qui en résultent sur l'évolution de la garantie minimale de progression.

Sur ce point, les simulations transmises à votre Commission ne permettent pas de trancher définitivement puisqu'elles portent, s'agissant des réductions de ressources, sur l'année 1991 seulement.

Dans l'hypothèse où le surcroît de ressources résultant de la réduction de la garantie minimale de progression serait inférieur aux

niveaux annuels de dotation de solidarité urbaine fixés en valeur absolue, il en résulterait une diminution du revenu de croissance des ressources affectées à la dotation de base et à la dotation de péréquation puisque la dotation de solidarité urbaine serait incorporée aux concours particuliers prélevés prioritairement.

En revanche, l'équilibre au sein des concours particuliers ne serait pas bouleversé puisque le texte précise que les montants de dotation de solidarité urbaine de 1991 à 1994 ne sont pas retenus pour la mise en oeuvre de la fourchette de calcul des contingents réservés aux concours particuliers au sein de la dotation globale de fonctionnement (2 % à 3 % de la dotation globale de fonctionnement des communes, aux termes de l'article L.234.12 du Code des communes) et de celle prévue pour l'affectation des crédits aux communes touristiques et thermales (50 à 60 % des concours particuliers aux termes de l'article L.234-13 du Code des communes).

A compter de 1994, la dotation de solidarité urbaine serait intégrée à part entière au sein des concours particuliers, ce qui nécessite la révision des mécanismes de plafonnement aux articles mentionnés ci-dessus. Cette révision est prévue aux articles premier et 2 du présent projet de loi.

Il est donc prévu que le Comité des finances locales arrêtera chaque année le taux de progression de la dotation de solidarité urbaine. Le montant de la dotation ne pourra être inférieur à 35 % des sommes affectées aux concours particuliers.

Ce dispositif appelle deux remarques.

Tout d'abord, on observera que le projet de loi ne prévoit pas de plafond en ce qui concerne l'évolution de la dotation de solidarité urbaine. S'il est vraisemblable que le Comité des finances locales, composé d'élus locaux, pour fixer le taux de progression de la dotation de solidarité urbaine, se basera sur des hypothèses "réalistes", il reste que le contraste est évident avec la dotation aux communes touristiques et thermales qui se voit, elle, assortie d'un plafond actuellement prévu à 60 % des concours particuliers et qui passerait à 40 % des mêmes concours à compter de 1994.

Le statut "particulier" ainsi réservé à la dotation de solidarité urbaine est dangereux. En effet, parmi les trois dotations particulières, la dotation aux communes touristiques et thermales sera garantie par le plancher de 30 % des concours particuliers ; la dotation aux communes touristiques de moins de 7.000 habitants doit progresser

comme la dotation supplémentaire ; l'ajustement risque en fait de se produire sur la dotation aux villes-centre qui est la seule à n'être pas assortie d'un pourcentage plancher par rapport aux concours particuliers.

La seconde remarque a trait aux caractère relativement dangereux de la rigidité du pourcentage de 35 % qui est imposé par le dispositif.

Le tableau suivant est basé sur l'hypothèse, en elle-même assez favorable, d'une évolution constante à + 5 % par an des concours particuliers actuels (progression : + 5,28 % de 1990 à 1991).

	1991	1992	1993	1994
<b>Concours particuliers (hors dotation de solidarité urbaine)</b>				
- Quote-part DOM	64,48	67,71	71,09	74,64
- Communes touristiques	1.044,01	1.096,22	1.151,03	1.208,58
- Dotation aux villes-centres	725,29	761,55	799,63	839,61
<b>Total</b>	<b>1.833,79</b>	<b>1.925,48</b>	<b>2.021,75</b>	<b>2.122,84</b>
<b>Dotation de solidarité urbaine</b>	<b>400</b>	<b>700</b>	<b>1.000</b>	

Pour 1994, si l'on prend l'hypothèse du maintien, les taux de croissance des anciens concours particuliers à 5 % pour chacun d'entre eux, la part de la dotation de solidarité urbaine au sein de l'ensemble des concours particuliers représenterait :

- 1 milliard de francs, soit 32 % des 3.122 milliards de francs de concours particuliers si la dotation de solidarité urbaine reste stable en valeur absolue entre 1993 et 1994 ;
- 1,050 milliard de francs, soit 33,1 % des concours particuliers si la dotation de solidarité urbaine évolue comme le reste des concours particuliers.

La nécessité de réserver un plafond de 35 % des concours particuliers pour la dotation de solidarité urbaine risque donc d'entraîner une forte diminution des dotations aux villes-centre et des communes touristiques.

Le caractère hasardeux de toute prévision sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement au cours des trois prochaines années conduit à penser qu'il serait préférable de prévoir une fourchette de la dotation de solidarité urbaine au sein des concours particuliers, fourchette au sein de laquelle le Comité des finances locales, composé de représentants des élus et de l'Etat, fixera la part de la dotation de solidarité urbaine à la date de son incorporation, compte tenu de la nécessité de maintenir les niveaux de progression des autres dotations.

Ce solution restaure la marge de nécessaire souplesse dans le dispositif d'intégration de la dotation de solidarité urbaine au sein des concours particuliers tout en assurant le respect des compétences des institutions consultatives en matière de finances locales qui, jusqu'ici, ont fait preuve de leur qualité.

### **III. LES CRITERES DE REPARTITION DE LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE**

Conformément au principe généralement retenu en matière de dotations particulières, le projet d'article renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les formules techniques de mise en oeuvre des critères de répartition de la dotation fixée par la loi.

Le dispositif est le même pour les communes touristiques et thermales d'une part et pour les communes à forte fréquentation journalière d'autre part. La solution retenue pour la dotation aux villes-centre est légèrement différente puisqu'elle résulte de l'article L.234-4 que la dotation revenant à chaque commune est proportionnelle à la dotation reçue au titre de la garantie minimale de progression de la dotation de base et de la dotation de compensation.

Si l'article 34 prévoit, s'agissant des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales des compétences et de leurs ressources, que le législateur est habilité à déterminer les principes fondamentaux, cela ne semble pas le rendre incompétent pour fixer, le cas échéant, non seulement les critères de répartition mais également la pondération à accorder à chacun des critères retenus. C'est le cas de la dotation de compensation de la dotation générale de fonctionnement qui est répartie à hauteur de 20 % en fonction du nombre d'élèves, de 20 % en fonction de la longueur de la voirie classée et à hauteur de 60 % de l'importance du parc de logements sociaux.

Le présent dispositif prévoit que la dotation de solidarité urbaine serait répartie en fonction de trois critères, sans faire état de leurs poids respectifs. Il s'agit de la population, du potentiel fiscal et du nombre de logements sociaux.

En première lecture, l'Assemblée nationale a écarté l'effort fiscal des critères de répartition de la dotation de solidarité urbaine. On rappellera en effet que les simulations réalisées par le Gouvernement étaient basées sur les conditions suivantes : une première fraction (70 %) était répartie en fonction de la population de l'écart de potentiel fiscal par rapport à la moyenne nationale et de l'effort fiscal ; une deuxième fraction (30 %) était répartie proportionnellement au nombre de logements sociaux recensés dans la commune.

La prise en compte de l'effort fiscal avait les conséquences suivantes : l'attribution communale au titre de la dotation de solidarité urbaine était d'autant plus élevée que les taux communaux d'impôts locaux sur les ménages étaient forts.

Pour éviter les risques d'effet pervers d'augmentation de la pression fiscale locale, l'Assemblée nationale a donc rejeté la référence à l'effort fiscal pour les communes éligibles à la dotation. Toutefois, ce critère a été maintenu, dans les limites d'un plafond, pour déterminer les communes contributives.

L'Assemblée nationale a également prévu que les crédits seraient répartis après avis du Comité des finances locales. On rappellera que ce Comité arrêtera également chaque année la liste des communes qui remplissent les conditions d'éligibilité.

L'avis donné par le Comité au moment de la répartition lui permettra en outre d'apporter des éléments de réflexion sur la pertinence de la pondération retenue par le Gouvernement, au vu des résultats qui lui seront présentés. Cet avis apporte donc un élément de souplesse utile dans la procédure.

Enfin, il est prévu également que le Comité donnera son avis au vu d'un rapport présenté par le Gouvernement et qui retracera les actions de développement social urbain entreprises au cours de l'exercice précédent par les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine.

Ce dispositif vise à répondre aux critiques qui portaient sur l'absence d'évaluation des résultats des moyens mis en oeuvre par des communes bénéficiaires de la nouvelle dotation. Dans la mesure où la

dotation globale de fonctionnement est par nature une dotation "globalisée", le Gouvernement n'a pas souhaité instaurer de contrôle a priori sur l'utilisation par les collectivités locales des crédits supplémentaires qui leur seront distribués.

Au demeurant, les sommes allouées au titre des dotations touristiques ou de la dotation aux villes-centre ne font pas l'objet d'un contrôle particulier.

### **Modifications apportées par l'Assemblée nationale**

Elles sont au nombre de trois :

- La population retenue pour le calcul du ratio relatif au nombre de logements sociaux est la population légale totale issue des recensements et non plus la population décomptée au sens de la D.G.F. en ajoutant un habitant par résidence secondaire.

- Il est précisé que la répartition des crédits ouverts au titre de la solidarité urbaine est effectuée après avis du Comité des finances locales.

Cet avis sera donné sur présentation d'un rapport du Gouvernement retraçant les actions de développement social urbain des communes bénéficiaires entreprises l'année précédente.

- Le critère de l'effort fiscal a été supprimé pour le calcul de la répartition de la dotation de solidarité urbaine entre les communes bénéficiaires.

### **Position de la Commission**

Après intervention de MM. Jean Clouet, Christian Poncelet, président, Roger Romani et Jacques Chaumont, votre Commission vous propose d'adopter un amendement tendant à lever une anomalie qui tient au fait que la dotation de solidarité urbaine serait le seul concours particulier pour lequel ne serait pas définie la nature exacte des charges qu'elle serait censée compenser.

Par ailleurs, la Commission a décidé de préciser que pour apprécier si une commune dépasse ou non le seuil de 10 000 habitants, la

population communale sera calculée conformément au droit commun de la D.G.F. c'est-à-dire en ajoutant un habitant par résidence secondaire.

De plus, compte tenu des imperfections très réelles du critère de la part relative des logements sociaux au sein de la population communale due aux insuffisances de la définition actuelle fixée par décret, votre Commission vous proposera de faire référence à un nouvel indice appelé "indice des charges à caractère social de la commune" et dont la définition sera donnée sous l'article 3 bis nouveau. Le choix du seuil de référence par rapport à la moyenne nationale sera modifié en tant que de besoin. L'indice nouveau sera également utilisé pour la répartition de la dotation de solidarité urbaine.

Votre Commission a adopté cet amendement après interventions de MM. Roger Chinaud, rapporteur général, et Roger Romani, qui ont évoqué le problème des logements très dégradés de certains quartiers de la ville de Paris qui relèvent de la loi de 1948 et dont les loyers sont souvent inférieurs au niveau des loyers acquittés dans les organismes d'habitation à loyer modéré.

Enfin, votre Commission a adopté un amendement prévoyant que les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine devront transmettre un rapport, adopté en conseil municipal, retraçant les actions conduites en vue de l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers en difficulté.

Ce rapport, qui sera transmis, pour information, au Comité des finances locales, pour que le ministère de l'Intérieur puisse en faire une synthèse, en vue de la répartition de la dotation de solidarité urbaine, permettra de faire le point sur le bilan des effets de la dotation de solidarité urbaine.

M. Christian Poncelet, président, a estimé qu'il était particulièrement utile de veiller à ce que les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine utilise au mieux les sommes distribuées.

M. René Régnault s'est demandé si cette obligation de transmission d'un rapport qui n'existe pas pour les autres fonds de péréquation n'était pas en retrait par rapport aux principes de la décentralisation.

M. Robert Vizet a estimé que le conseil municipal était l'organisme compétent pour apprécier l'opportunité des dépenses engagées pour la commune.

**M. Philippe Adnot a estimé qu'il fallait éviter le retour à une forme déguisée de tutelle et qu'en tout état de cause il fallait prendre en compte les caractéristiques différentes des dépenses de fonctionnement selon les communes.**

**M. Christian Poncelet, président, a souligné que les critères de la répartition de la dotation de solidarité urbaine ne prenaient pas en considération la qualité de la gestion.**

**M. Jean Clouet a rappelé que la dotation de solidarité urbaine était financée par des transferts entre communes.**

**M. Jacques Chaumont a estimé que le contrôle éventuel sur l'utilisation des sommes distribuées au titre de la dotation de solidarité urbaine serait en tout état de cause très difficile.**

→

### **Article 3 bis nouveau**

#### **Simulations relatives à l'amélioration de la définition des logements sociaux**

**Le présent article, adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, prévoit que le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 15 octobre 1991, un rapport sur les conditions et les conséquences de la prise en compte parmi les critères d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine du nombre des bénéficiaires de diverses prestations sociales d'aide au logement.**

Cet article vise à répondre à une critique généralement portée sur le dispositif et qui concerne l'insuffisance de la définition actuelle du critère de "logement social". Cette définition est actuellement fixée par un décret en Conseil d'Etat. Ce décret a été pris pour le calcul de la fraction de la dotation de compensation qui est répartie en fonction du nombre de logements sociaux dans la commune. Le décret du 31 décembre 1985 a été repris dans l'exposé général.

On rappellera que la définition des logements sociaux repose sur un critère essentiellement organique, c'est-à-dire en fonction de l'organisme propriétaire.

Sont considérés comme logements sociaux les logements locatifs appartenant aux organismes d'H.L.M. ou à d'autres organismes publics ou para-publics d'une certaine importance. Sont retenus également les logements appartenant à des bailleurs personnes morales à vocation sociale, dès lors que leur patrimoine locatif est composé d'au moins mille logements (Houillères, société minières, ...). D'une manière générale, les logements privés, notamment détenus en co-propriété, ne sont pas pris en compte même s'ils sont situés dans un quartier en difficulté et si le loyer demeure modeste. La seule exception est celle des logements à usage non locatif en accession à la propriété et ayant bénéficié de prêts privilégiés, dès lors que leur nombre est au moins égal à cinq par opération, le seuil étant apprécié à la date du permis de construire.

Le caractère restrictif de la définition des logements sociaux explique, par exemple, que la commune de Montfermeil ne soit pas inscrite sur la liste des communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine. Cette commune, qui a pourtant passé un contrat dans le cadre de la politique de développement social des quartiers (D.S.Q.), ne compterait, en effet, que 8,2 % de logements sociaux dans la définition actuelle donnée par la dotation globale de fonctionnement.

Deux alternatives apparaissent pour améliorer la définition du logement social : tout d'abord, il serait possible de prendre en compte le niveau de revenu des personnes occupant ces logements, qu'ils soient publics ou privés ; l'autre possibilité serait de recenser les logements en fonction de leur nature.

Le présent article s'oriente vers la première solution et vise à recenser les bénéficiaires de diverses prestations sociales. Il s'agit :

- des bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (art. L.351 du code de la construction et de l'habitation) ;

- des bénéficiaires de l'allocation de logement familial (art. L.552-1 du code de la sécurité sociale) ;

- des bénéficiaires de l'allocation-logement des personnes âgées, des infirmes, des jeunes salariés et de certaines catégories de demandeurs d'emploi (art. L. 831-1 du code de la sécurité sociale).

Il reste que cette simulation ne permettra pas a priori de tenir compte de certains logements qui, par leur nature même, sont généralement considérés comme des logements sociaux de "fait". C'est le cas, par exemple, de certains locaux relevant de la loi sur les loyers de 1948, des différentes résidences-foyers, des résidences universitaires ou des maisons de retraite à caractère social.

En tout état de cause, les résultats des simulations risquent de modifier considérablement la répartition de la dotation de solidarité urbaine puisque le nombre de logements sociaux est pris à hauteur de 30 % pour la distribution de la dotation. De plus, le nouveau recensement peut conduire à changer le seuil par rapport à la population qui a été déterminée dans le présent projet de loi à 11 %. C'est pourquoi le Gouvernement a souhaité maintenir pour 1991 le critère actuel et s'est engagé à présenter devant le Parlement une simulation sur la base de la nouvelle définition qui permettra éventuellement de modifier le taux du pourcentage par rapport à la population.

### **Article L.542-1 du code de la sécurité sociale**

L'allocation de logement est accordée dans les conditions prévues à l'article suivant :

1°) aux personnes qui perçoivent à un titre quelconque :

- . soit les allocations familiales ;
- . soit le complément familial ;
- . soit l'allocation pour jeune enfant ;
- . soit l'allocation de soutien familial ;
- . soit l'allocation d'éducation spéciale ;

2°) aux ménages ou personnes qui, n'ayant pas droit à l'une des prestations mentionnées au 1°), ont un enfant à charge au sens des articles L.512-3 et L.512-4 ;

3°) aux chefs de famille qui n'ont pas d'enfant à charge, pendant une durée déterminée à compter du mariage, à la condition que celui-ci ait été célébré avant que les époux aient l'un et l'autre atteint un âge limite (art. L.542-1) ;

4°) aux ménages ou aux personnes qui ont à leur charge un ascendant vivant au foyer ayant dépassé un âge déterminé ;

5°) aux ménages ou personnes qui ont à leur charge un ascendant ou un descendant ou un collatéral au deuxième ou au troisième degré vivant au foyer atteint d'une infirmité permanente au moins égale à un pourcentage fixé par décret ou qui est, compte tenu de son handicap, dans l'impossibilité reconnue par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel prévue à l'article L.323-11 du code du travail, de se procurer un emploi.

### **Article L.831-1 du code de la sécurité sociale**

Une allocation de logement est versée aux personnes de nationalité française mentionnées à l'article L.831-2 en vue de réduire à un niveau compatible avec leurs ressources la charge de loyer afférente au logement qu'elles occupent à titre de résidence principale en France métropolitaine ou dans les départements mentionnés à l'article L.751-1. Sont assimilées au loyer les mensualités versées pour accéder à la propriété de l'habitation.

Les présentes dispositions sont applicables aux personnes de nationalité étrangère qui justifient exercer, dans des conditions régulières, une activité professionnelle en France métropolitaine ou dans les départements mentionnés à l'article L.751-1 ou bénéficient d'une pension, rente ou allocation d'un régime français de sécurité sociale ou sont ressortissants d'un pays ayant conclu avec la France une convention d'assistance concernant l'allocation de loyer.

L'allocation de logement n'est pas due lorsque la même personne peut bénéficier, au titre d'une autre réglementation, d'une indemnité ou allocation répondant au même objet et qui est d'un montant égal ou supérieur à la première de ces prestations. Lorsque cette indemnité ou allocation est d'un montant inférieur à l'allocation de logement, celle-ci est réduite à due concurrence.

## **Position de la Commission**

Sous cet article la Commission a adopté un amendement tendant à instituer un véritable indice des charges à caractère social de la commune.

Cet indice comprendra :

- les logements sociaux retenus actuellement pour le calcul de la dotation de compensation,

- les logements destinés spécialement à l'accueil de personnes défavorisées : cette phrase vise à prendre en compte diverses catégories de logements qui font actuellement partie de ce que l'on appelle parfois le "logement social de fait" et qui ne sont pas réellement recensés dans le cadre de la définition actuelle dont le caractère institutionnel est par trop accentué,

- les bénéficiaires des prestations d'ordre personnalisé au logement tels que les avait recensés l'Assemblée nationale en première lecture,

- le nombre des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion,

- le nombre de demandeurs d'emploi résidant dans la commune.

M. Jacques Chaumont a souhaité que l'on précise la date de référence pour le décompte des demandeurs d'emploi en fin de mois et les titulaires de revenu minimum d'insertion.

M. René Régnauld s'est interrogé sur les doubles décomptes et le problème des loyers de baux de droit commun inférieurs au niveau des loyers réglementés du secteur H.L.M.

M. Jean Clouet a souhaité que les crèches soient incluses parmi la définition des charges sociales de la commune.

M. Christian Poncelet, président, a souligné que les crèches étaient un élément d'avenir et un investissement porteur pour la commune.

M. Robert Vizet a souligné qu'il ne fallait pas compliquer à l'excès le dispositif proposé par le rapporteur au fond du texte.

## **Article 4**

### **Réduction différenciée de la garantie minimale de progression**

**L'article 4 répond à un double objectif :**

**- il détermine les critères retenus pour sélectionner les communes dont la diminution de la garantie minimale de progression permettra de financer indirectement la dotation de solidarité urbaine,**

**- il fixe le niveau de cette diminution de ressources pour les communes concernées sous la forme d'une réduction du niveau de la garantie minimale de progression.**

#### **I. LES CRITERES PREVUS POUR LES COMMUNES ASSURANT LE FINANCEMENT DE LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE**

Les communes qui contribueront indirectement au financement de la dotation de solidarité urbaine, par une réduction différenciée de leur garantie minimale de progression sont déterminées par application de quatre critères liés à leur population, à leur potentiel fiscal, à la part de la garantie minimale de progression au sein de leur D.G.F. et au nombre de logements sociaux par rapport à leur population.

Les quatre critères sont cumulatifs.

##### **1. Les communes de plus de 10.000 habitants**

Alors que les communes de moins de 10.000 habitants sont éligibles à la dotation de solidarité urbaine dès lors qu'elle compte plus de 1.100 logements sociaux, le dispositif ne prévoit pas de participation des communes au financement du système au-dessous du seuil précité.

On rappellera que le seuil de 10.000 habitants est décompté comme en matière de D.G.F. soit par l'addition d'une personne par résidence secondaire à la population totale légale issue des recensements.

L'exclusion des communes de moins de 10.000 habitants est justifiée dans l'exposé des motifs par le souci de ne pas "affecter la situation des communes rurales" même si la notion du seuil de "ruralité" est difficile à cerner, il paraît néanmoins curieux de placer ce seuil à hauteur de 10.000 habitants. En tout état de cause, l'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine commence à jouer pour les communes de plus de 5.000 habitants en raison du caractère sélectif du critère lié à la présence de 1.100 logements sociaux.

Le choix du seuil de 10.000 habitants peut soulever un problème d'équité notamment dans les agglomérations ou les communes périphériques bénéficiant du renom de la commune-centre et du niveau des services pour l'installation d'entreprises nouvelles, sont parfois légèrement en dessous du niveau démographique de 10.000 habitants.

Selon les informations transmises par la D.G.C.L., les simulations abaissant le seuil de contribution de 10.000 à 5.000 habitants entraînerait pour 1991 une diminution des versements au titre de la garantie minimale de progression de l'ordre de 30 millions de francs.

## **2. La part de la garantie minimale de progression au sein de la dotation D.G.F.**

La progression minimale de garantie du code des communes, a pour objet de permettre aux communes et aux groupements de communes de recevoir d'une année sur l'autre (compensation et dotation de péréquation) une attribution qui progresse au moins de 55 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.

La progression minimale de garantie maintenue dans la loi du 11 novembre 1985 a pris le relais du minimum garanti prévu par la loi de 1979 qui assurait à chaque collectivité une progression minimale de 105 % de sa part de D.G.F. dans l'hypothèse où le taux du produit de la T.V.A. était égal au moins à 10 %.

Le système de 1979 faisait suite à l'attribution de garantie prévue dans le cadre du versement représentatif de la taxe sur les salaires (V.R.T.S.), calculée en fonction des ressources perçues en 1968 au titre de la taxe sur les salaires attributive, qui était alors destinée à disparaître en 20 ans, par une réduction régulière de 5 % par an.

La persistance des structures du minimum garanti permet à chaque fois d'assurer une transition harmonieuse entre les dispositifs successifs et de préserver les collectivités locales des aléas de la procédure budgétaire tout en facilitant la préparation des budgets locaux.

Partant du postulat que le mécanisme de la garantie minimale nuit au jeu normal des péréquations qui devrait s'effectuer au sein de la D.G.F., le Gouvernement a choisi de retenir comme critère du niveau de richesse d'une commune, avec le potentiel fiscal pondéré par l'effort fiscal, la part que représente la dotation attribuée au titre de la garantie d'évolution minimale au sein de l'attribution communale de D.G.F. L'attribution communale de référence est donc la somme de la garantie minimale, de la dotation de base, de la dotation de péréquation et de la dotation de compensation. Elle ne comprend donc pas les concours particuliers.

Le choix de ce critère présente un double avantage du point de vue de la conception d'ensemble du dispositif.

Tout d'abord, le ratio garantie minimale de progression/D.G.F. est relativement discriminant dans la mesure où il correspond à un éventail de dispersion élevée : il varie entre 51,33 % pour la commune du Touquet et 0 % pour les communes qui ne bénéficient pas de la garantie.

Ensuite le critère est directement corrélé au mécanisme choisi pour assurer le financement de la dotation de solidarité urbaine, c'est-à-dire une minoration des taux de la garantie minimale de progression qui passent, selon les cas, de 55 % à 10 % ou 20 % de la progression globale de la D.G.F.

### **3. Le potentiel fiscal pondéré par l'effort fiscal**

Le Gouvernement a retenu le second critère comme significatif de l'importance des ressources fiscales de la commune : le

potentiel fiscal pondéré par l'effort fiscal rapporté au potentiel fiscal moyen national par habitant.

La définition donnée par le code des communes de ces critères est la suivante :

Le potentiel fiscal correspond au produit théorique des bases d'imposition de la collectivité par les taux moyens nationaux d'imposition aux quatre taxes locales. Il est égal au montant des bases nettes imposables des quatre taxes directes locales multiplié par le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée.

Le potentiel fiscal par habitant de la commune est égal au rapport entre le potentiel fiscal communal et la population de la commune calculé comme en matière de D.G.F. c'est-à-dire en ajoutant un habitant par résidence secondaire à la population légale totale.

Le potentiel fiscal moyen national par habitant correspond à la somme des potentiels fiscaux des communes rapporté à la population déterminée dans les conditions prévues pour la D.G.F.

L'effort fiscal d'une commune est égal au rapport entre :

- d'une part, le montant des impôts locaux sur les ménages perçu l'année précédente par la commune, c'est-à-dire 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 d'enlèvement des ordures ménagères ou la redevance pour enlèvement des ordures ménagères ;

- d'autre part, le potentiel fiscal à l'exception de la part de ce potentiel correspondant à la taxe professionnelle.

L'effort fiscal est donc égal à 1 lorsque les taux d'imposition de la commune correspondent aux taux moyens nationaux de chaque impôt direct local perçu sur les ménages. Il est supérieur à 1 pour les communes dont les taux sont supérieurs aux taux moyens nationaux.

La limitation de l'effort fiscal aux impôts locaux dus par les ménages joue un rôle important. Il explique que le quotient du potentiel fiscal par l'effort fiscal ne soit pas rigoureusement égal au produit réel perçu par la collectivité en matière d'impôts locaux, puisque l'effort fiscal ne mesure pas l'écart de taux qui peut apparaître entre le taux d'imposition local et le taux moyen national d'imposition à la taxe professionnelle.

Les critères ainsi retenus appellent deux sortes d'observations en ce qui concerne le choix de la référence démographique et le caractère contestable de la pondération par l'effort fiscal.

S'agissant du point de référence, c'est-à-dire le potentiel fiscal moyen national par habitant, le dispositif ne crée pas un système parfaitement symétrique.

En effet, l'article 3 relatif aux communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine fait référence aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant pour les communes de plus de 10.000 habitants.

Pour les communes contributives, alors même que le texte même du projet restreint cette "qualité" aux communes de plus de 10.000 habitants, le Gouvernement choisit de prendre comme niveau de référence le potentiel fiscal moyen national par habitant qui est largement abaissé en niveau par la faiblesse des potentiels fiscaux des communes de moins de 10.000 habitants, qui en tout état de cause ne sont pas censées participer indirectement au financement de la D.S.U.

La seconde observation a trait au choix de la pondération du potentiel fiscal par l'effort fiscal.

L'utilisation de l'effort fiscal paraît particulièrement dangereux et inopportun. L'effort fiscal tend en principe à prendre en compte la situation des communes à potentiel fiscal relativement élevé, mais dont la pression fiscale sur les ménages est importante en raison par exemple de la faiblesse des bases de taxe professionnelle au regard des dépenses de fonctionnement.

En première lecture, l'Assemblée nationale, consciente des inconvénients de l'effort fiscal, a décidé de ne prendre en compte ce critère que dans la limite d'un plafond qui a été fixé à 1,2. Cette mesure aurait pour effet d'inscrire sur la liste des communes contributives les villes de Nice et de Grenoble.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a également adopté une disposition dérogatoire pour la prise en compte de l'effort fiscal des communes membres d'un groupement de communes à fiscalité propre. Ce dispositif, qui jouera vraisemblablement pour les communes membres d'une communauté urbaine, prévoit que leur effort fiscal sera majoré du taux des taxes communales appliqué par l'ensemble du groupement aux bases d'imposition.

En tout état de cause, la pondération par l'effort fiscal minore le potentiel fiscal des communes où le niveau des impôts locaux sur les ménages est élevé et majore celui des communes pour lesquelles la pression fiscale locale sur les ménages est faible.

En fait, certains éléments laissent à penser que l'effort fiscal qui est utilisé, depuis la réforme de la D.G.F. de 1985, pour répartir la dotation de péréquation, peut induire chez les gestionnaires locaux des comportements d'adaptation aux effets pervers indéniables : dans certaines situations particulières et même s'il est difficile de mesurer globalement l'influence d'un seul facteur, le critère de l'effort fiscal peut avoir des effets incitatifs à la hausse de la pression fiscale des communes.

A cet égard, le rapport du Gouvernement au Parlement sur la D.G.F. en 1989 indique que pour les communes dont la pression fiscale est modérée, le risque est réel "de voir s'alourdir la fiscalité locale" par des "effets de rattrapage".

On s'interroge donc sur les dangers d'une généralisation du recours au critère de l'effort fiscal surtout compte tenu du fait que, contrairement à ce qui existe pour la répartition de la dotation de péréquation, l'effet modérateur de la comparaison par strate démographique ne jouera pas pour l'application des critères de contribution au financement indirect de la dotation de solidarité urbaine.

La pondération est donc triplement injustifiée :

- elle introduit une dissymétrie dans la conception d'ensemble du dispositif, puisque les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine sont retenues notamment en fonction du potentiel fiscal par habitant rapporté au potentiel fiscal moyen national par habitant.

- dans la mesure où le financement de la dotation de solidarité urbaine est censé être supporté par les communes aux "ressources importantes", le fait de pondérer le potentiel fiscal par un coefficient qui ne prend pas en compte la situation des bases de taxe professionnelle peut introduire des distorsions dangereuses.

- l'effort fiscal peut entraîner de sérieux effets de rattrapage à la hausse des produits fiscaux locaux d'autant plus que l'effet de pondération du calcul par strate démographique ne jouera plus.

#### **4. Le pourcentage de logements sociaux par rapport à la population**

A côté des éléments qui permettent de mesurer le niveau de ressources comparé de la collectivité, à savoir le potentiel fiscal pondéré et l'attribution de garanties d'évolution, le dispositif utilise à nouveau le critère du nombre de logements sociaux rapporté à la population pour sélectionner les collectivités dont les besoins en termes de dépenses sociales sont supposés faibles. La mise en oeuvre de ce critère permet d'entre qu'une collectivité comprenant sur son territoire un nombre important de logements sociaux soit considérée comme contributive du seul fait d'un niveau élevé de ressources.

Le projet de loi prévoit donc que ne seront contributives que les communes dont le nombre de logements sociaux par rapport à la population est inférieur à 11 %.

Pour le calcul de ce ratio, à la suite d'un amendement adopté en première lecture, la population prise en compte n'est plus celle qui est utilisée pour la répartition des dotations du tronc commun de la dotation globale de fonctionnement. N'est retenue pour la minoration de la garantie de progression que la population qui résulte des recensements généraux ou complémentaires.

En ce qui concerne les logements sociaux, il est fait référence à l'article L.234-10 du code des communes. Celui-ci renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour définir les logements sociaux dont il peut être tenu compte. Le Gouvernement a reconnu que cette définition n'était pas satisfaisante ; l'article 3 bis nouveau du projet de loi indique que le Gouvernement présentera au Parlement lors de la session d'automne un rapport sur les conditions et les conséquences de l'amélioration de la définition des logements sociaux. La définition à laquelle il est fait référence sous le présent article ne devrait donc être appliquée que pour la répartition de la dotation de solidarité urbaine en 1991.

La prise en compte des résidences secondaires dans le calcul de la population s'explique en matière de répartition de la dotation de D.G.F., par la nécessité de donner une approche exacte des charges réelles qui pèsent sur la commune et auxquelles l'attribution de D.G.F. et notamment la dotation de base, est supposée participer. En revanche, cet ajustement n'a plus lieu d'être pour la mise en oeuvre du financement de la D.S.U. qui devrait être fondé sur la photographie la plus exacte possible de la part de quartiers difficiles et défavorisés au sein de la

population communale réelle, celle qui est présente la majeure partie de l'année.

## **II. LE FINANCEMENT DE LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE PAR UNE REDUCTION DE LA GARANTIE DE PROGRESSION**

Le projet de loi a fixé à l'avance pour les trois prochaines années le montant des crédits affectés à la dotation de solidarité urbaine. Ces derniers sont fixés à 400 millions de francs pour 1991, 700 millions de francs pour 1992 et 1 milliard de francs en 1993. Ces sommes, incluses dans les montants affectés aux concours particuliers, sont donc retirées de l'enveloppe globale de répartition de la dotation globale de fonctionnement au titre des trois dotations principales.

Pour éviter une réduction des sommes correspondant au tronc commun de la D.G.F., le Gouvernement a donc prévu que la création de la dotation de solidarité urbaine serait financée indirectement par une réduction de la garantie minimale de progression des communes répondant aux critères de contribution exposés plus haut. Le prélèvement ainsi opéré est progressif en fonction de la part de la garantie minimale au sein de l'attribution de D.G.F. des communes contributives.

Lorsque la garantie représente entre 10 % et 20 % du total des attributions perçues, le taux de garantie est ramené de 55 % à 20 % du taux d'évolution de l'ensemble de la D.G.F. inscrit en loi de finances.

Lorsque l'attribution au titre de la garantie représente plus de 20 % des attributions perçues, le taux de progression minimal passe de 55 % à 0 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la D.G.F.

Contrairement à ce qui était prévu dans le projet de loi initial, cette disposition aura un caractère permanent. Toutefois, une disposition transitoire est prévue pour 1991 seulement pour les communes dont la garantie minimale s'élève à plus de 20 % de la D.G.F. Exceptionnellement, il est prévu que le taux minimal de progression sera déterminé de manière à ce que le total des sommes dégagées par son application s'élève au moins à 400 millions de francs.

Les simulations transmises par le Gouvernement ont montré que cette disposition conduit à une réduction en valeur absolue des

dotations de D.G.F. de 1991 par rapport à 1990 pour les communes concernées. Le pourcentage de réduction équivaut à 0,75 % du montant de D.G.F. simulé pour 1991.

L'importance de la justesse des hypothèses faites les années à venir sur le niveau des économies réalisées par la réduction de la garantie minimale d'évolution est particulièrement importante pour le bouclage financier du dispositif.

Votre Commission des finances a demandé à la direction centrale des collectivités locales de simuler un dispositif prévoyant que la diminution du taux de garantie passerait en 1991 respectivement à 15 % et 5 % selon que la commune aurait une part de progression minimale garantie dépassant 10 % ou 20 % de son attribution de D.G.F.

Les résultats montrent que 86 commune seraient touchées pour un total d'économies réalisées de l'ordre de 290 millions de francs.

D'autres simulations ont été réalisées en maintenant les taux de garantie respectivement à 20 % et 0 % mais en utilisant pour le critère du potentiel fiscal les communes dont le potentiel fiscal supérieur à celui de leur groupe démographique en moyenne : 105 communes seraient mises à contribution pour un montant de 311 millions de francs.

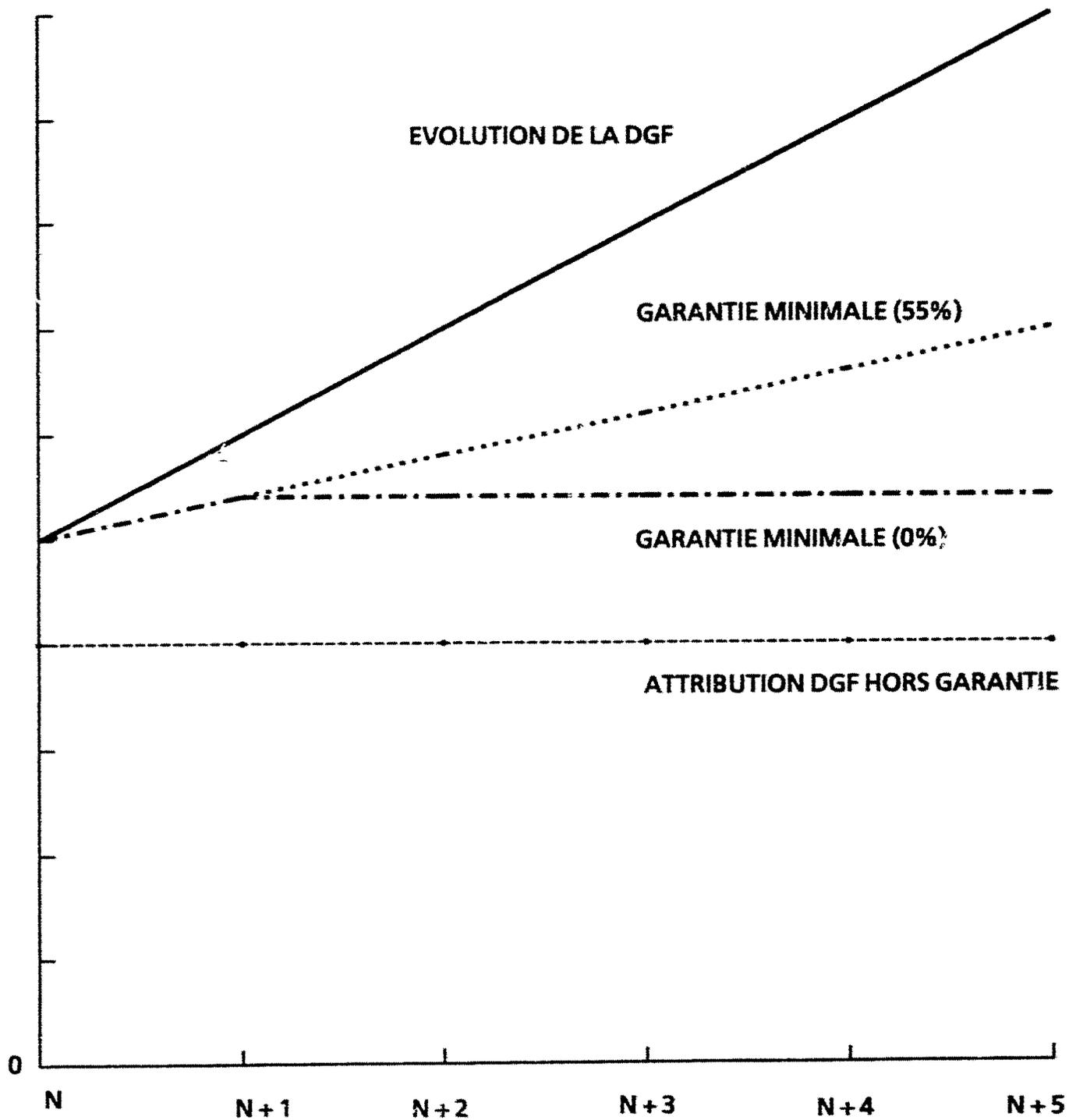
Dans les deux cas, le montant de la dotation de solidarité urbaine n'est pas financé sinon au détriment du tronc commun.

Le graphique ci-après permet d'illustrer les flux financiers engendrés par la diminution du taux de garantie d'évolution minimale.

Au cours de l'année, la garantie minimale d'évolution permet de combler la différence entre le montant de l'attribution théorique au titre des trois dotations du tronc commun et le montant résultant de l'application d'un taux de croissance égal à 55 % de celui de la DD.G.F., sur le montant de la dotation de l'année précédente, garantie incluse.

Si au cours de l'année  $n + 1$ , la garantie minimale d'évolution est ramenée de 55 % à 0 %, la part de l'attribution de garantie tend à diminuer : la zone quadrillée correspond au différentiel de flux financier croissant engendré par la réduction du taux de la garantie minimale d'évolution.

Cette réduction des sommes versées au titre de la garantie permet de financer le concours particulier au sein de l'enveloppe de la D.G.F. sans modifier le niveau des dotations du tronc commun.



### **III - MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a choisi de rendre permanentes les dispositions relatives à la diminution de la garantie minimale de progression pour les communes les plus favorisées.

C'est pourquoi les dispositions transitoires prévues initialement à l'article 5 suivant ont été reportées sur l'article 4.

La pondération du potentiel fiscal par l'effet fiscal a été plafonné à 1,2.

Par ailleurs, un amendement a été adopté à l'initiative d'un député, maire d'une communauté urbaine, prévoyant que pour l'application du texte, l'effort fiscal des communes membres d'un groupement à fiscalité propre serait calculé en ajoutant aux taux des taxes communales celui appliqué pour le groupement.

Il a été précisé à nouveau que le critère des logements sociaux par rapport à la population serait calculé en tenant compte de la population.

#### **Position de la Commission**

Compte tenu de l'importance du maintien de la cohérence financière du système, pour respecter l'équilibre interne actuel au sein de la D.G.F., il est apparu nécessaire à votre commission de laisser en l'état les grandes lignes du mécanisme de prélèvement prévu et reposant sur une diminution forte du taux de garantie d'évolution minimale des communes pour lesquelles la part de garantie est élevée.

Le choix des autres solutions explorées par votre Commission dans les délais qui lui étaient imposés lui a fait apparaître qu'a priori, il était difficile de prévoir une diminution de la garantie minimale de progression moins forte sans entraîner par là une ponction de la dotation de solidarité urbaine sur l'enveloppe du tronc commun de la D.G.F. servie à toutes les communes et qui comporte notamment, en ce qui concerne la dotation de péréquation et la dotation de compensation, des éléments de redistribution importants au sein de la D.G.F.

**Votre Commission vous proposera également de supprimer l'effort fiscal et par là même la disposition spécifique prévue pour les groupements de communes à fiscalité propre malgré l'intérêt que présente cette approche.**

### **Article additionnel après l'article 4**

#### **Demande de simulation préalable à l'entrée en vigueur du projet de loi**

Après l'article 4, votre Commission des Finances a adopté un article additionnel ayant pour objet de demander au Gouvernement la production d'une simulation des conséquences des dispositions des articles 3, 3 bis et 4.

Au sein de cette simulation, devraient en outre apparaître les conséquences du nouveau critère d'indice des charges à caractère social prévu par votre Commission des Finances, tant pour la répartition de la dotation de solidarité urbaine que pour la détermination des communes contributaires au titre de cette dotation.

Les simulations devraient ainsi faire ressortir le pourcentage qu'il sera nécessaire de fixer, au titre de la prise en compte de cet indice, et de son écart à la moyenne, pour parvenir à un produit égal à celui fixé par le projet initial du Gouvernement pour la dotation de solidarité urbaine.

Cet article additionnel, enfin, précise que les simulations devront être fournies avant le 15 mai 1991 afin que les dispositions du projet de loi relatives à la dotation de solidarité urbaine puissent entrer en vigueur, après adoption d'une loi contenant les ajustements nécessaires avant le 30 juin 1991.

Votre Commission des Finances estime avoir ainsi su concilier la nécessité d'une information correcte et sereine du Parlement avec l'impératif d'urgence, mis en exergue par le Gouvernement, auquel elle a volontiers adhéré.

## **Article 5**

### **Dispositions transitoires**

Le contenu de cet article a été fortement remanié par rapport au projet de loi initial.

Avant l'examen par l'Assemblée nationale, il était prévu un dispositif transitoire de diminution de la garantie minimale de progression de 1991 à 1993.

Le taux de progression de la garantie était fixé à 20 % pour les communes dont l'attribution de garantie équivalait à 10 ou 20 % du total de la D.G.F. perçue. Le taux de progression était nul pour les communes dont la part de garantie excédait 20 %. A compter de 1994, la garantie minimale aurait été élevée à nouveau pour être fixée respectivement à 25 % et à 10 %.

La Commission des lois de l'Assemblée nationale a estimé que les taux de progression temporaire pouvaient être maintenus au-delà de 1993. C'est pourquoi elle a reporté ces taux sous l'article 4 du présent projet de loi à caractère permanent. En conséquence, le dispositif transitoire a été annulé sous l'article 5. Toutefois, a été maintenue dans cet article la suppression de l'article L.234-21-1 du code des communes qui n'est plus en vigueur depuis le 1er janvier 1991.

Il convient de rappeler que l'article L.234-21-1 précité avait pour objet de faciliter le passage du système de la D.G.F. de 1979 à celui instauré par la loi du 29 novembre 1985.

De 1986 à 1990 inclus, la D.G.F. comprenait deux fractions :

- une "dotation de référence" correspondant à une partie décroissante des sommes reçues en 1985 au titre de la D.G.F.;

- le solde était réparti en fonction des nouveaux mécanismes de répartition, ceux-ci à taux croissant, de 20 % en 1986 à 80 % en 1990.

Le maintien de l'article précité dans la sous-section n° 7 de la section 1 du chapitre IV du code des communes n'a plus lieu d'être. L'annulation de l'article L.234-21-1 précité semble justifiée.

Enfin votre Commission vous demandera d'annuler la disposition qui permet au Gouvernement de prévoir pour 1991 un niveau de D.G.F. en diminution.

Cette mesure permet d'entrer un calcul interactif supplémentaire apparemment complexe aux ordinateurs de la dotation générale des collectivités locales mais surtout vise à permettre au maire de savoir exactement, au vue de la part de l'attribution de garantie minimale au sein de sa D.G.F. de l'année, quel sera le taux d'évolution garanti de la D.G.F. de l'année suivante.

### **Position de la Commission**

Votre Commission a adopté un amendement rédactionnel visant à toiletter le code des communes de la scus-section 7 du chapitre relatif à la dotation globale de fonctionnement dans le code des communes.

## **Article 6**

### **Application de la dotation de solidarité urbaine aux communes des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut spécial**

**Le présent article a pour objet de modifier l'article L.262-5 du code des communes qui fixe les conditions dans lesquelles les communes des départements d'outre-mer bénéficient de la dotation de solidarité urbaine. Il convient de rappeler que la dotation globale de fonctionnement a bénéficié dès sa création à la fois aux départements d'outre-mer et à leurs communes ainsi qu'aux communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte. En ce qui concerne cette dernière, son éligibilité à la dotation globale de fonctionnement a été prévue par l'article 16 de la loi du 31 décembre 1980.**

**Ces communes bénéficient de la dotation de base dans les conditions de droit commun. En revanche, en ce qui concerne la dotation de péréquation, la dotation de compensation et les concours particuliers, elles perçoivent une quote-part des sommes allouées en métropole. Ces quotes-parts sont calculées globalement pour les quatre départements d'outre-mer par application à ces dotations du rapport majoré de 10 %, existant d'après le dernier recensement général entre la population totale de ces départements et l'ensemble de la population nationale. Actuellement, il est appliqué un coefficient de 0,03516 correspondant au rapport des populations.**

**Ces quotes-parts sont, dans une deuxième phase, distribuées entre les quatre départements d'outre-mer au prorata de leur population. La quote-part de la dotation de péréquation est répartie entre les communes de ce département, à raison de 50 % en fonction de la population, et pour l'autre moitié au prorata des sommes comprises dans les rôles généraux émis au profit de la commune pour les taxes directes locales perçues sur les habitants.**

### **Position de la Commission**

**Votre Commission a décidé d'adopter cet article sans modification.**

## **Article 7**

### **Fonds de solidarité en Ile-de-France**

#### **1. Le financement du Fonds de solidarité Ile-de-France**

Le Fonds de solidarité Ile-de-France est financé pour un montant estimé de 500 millions de francs en 1991 par un prélèvement direct sur les ressources fiscales des communes de la région d'Ile-de-France.

Le prélèvement ne concerne que les communes dont le potentiel fiscal par habitant dépasse d'une fois et demie celui de la région Ile-de-France. Cette donnée s'élevait à 3.209,8 francs en 1991, les seules communes concernées sont celles dont le potentiel fiscal par habitant dépasse 4.814,7 francs.

Le dispositif ne prévoit pas d'autre critère. Toutes les communes sont a priori concernées, quel que soit le montant de leur population : ce dispositif concerne d'ailleurs une commune de 67 habitants (Plessis Cresot), de 89 habitants (Vaudnerland) et de 123 habitants (Germigny).

Il n'est pas prévu de conditions complémentaires quant aux ressources (revenu par habitant, etc...) ou quant à l'insuffisance de charge (ratio logements sociaux par rapport à la population).

Le système de financement constitue en fait une sorte d'impôt progressif sur le revenu fiscal des collectivités locales.

L'ensemble de "l'impôt" est constitué par le montant du potentiel fiscal qui excède le potentiel fiscal moyen par habitant multiplié par le nombre d'habitants considéré.

On observera que cette assiette n'est pas entièrement satisfaisante car elle est déconnectée du montant réel du produit fiscal.

Dans la mesure où le potentiel fiscal est le produit des bases de la commune par le taux moyen national des taxes locales, il peut y

avoir, si les taux communaux sont très bas, un écart entre le potentiel fiscal et le produit fiscal.

Un recours à la notion de potentiel fiscal apparaît plus comme un artifice de présentation destiné à masquer le caractère du prélèvement que comme une bonne base de référence.

Le prélèvement est progressif en fonction du niveau du potentiel fiscal de la commune rapporté à sa population.

<b>Rapport du potentiel fiscal par habitant communal au potentiel fiscal par habitant régional</b>	<b>Taux du prélèvement sur la part de potentiel fiscal excédentaire</b>
1,5	8 %
2	9 %
3	10 %

Deux freins seulement sont mis à ce processus de "surfiscalisation" sur les impôts locaux :

- l'un était prévu dans le texte initial : le prélèvement ne peut excéder 5 % des dépenses de fonctionnement de la commune concernée. ;

- l'autre a été inséré en première lecture à l'Assemblée nationale : il consiste à répartir le paiement par les communes éligibles à la deuxième part du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

## **2. La répartition des crédits du Fonds**

Elle s'effectue en tenant compte, pour les communes de plus de 10.000 habitants, de deux critères de déclenchement :

- le potentiel fiscal par habitant de la commune doit être inférieur à 80 % du potentiel fiscal moyen par habitant en Ile-de-France. L'effort fiscal n'est pas pris en compte ;

- le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population doit être supérieur à 11 %.

La répartition des crédits est effectuée en principe sous le contrôle d'un comité composé, à l'instar du comité des finances locales, de représentants des élus locaux et de fonctionnaires de l'Etat.

### **3. Les inconvénients du dispositif actuel**

Votre Rapporteur s'est interrogé sur la conception même du dispositif au regard du principe de libre administration des collectivités locales. En effet, le mécanisme de solidarité financière dans la région Ile-de-France est fondé sur un prélèvement opéré à la source sur les produits fiscaux locaux. Or, incontestablement, ces produits sont en fait déterminés par les taux votés chaque année par les assemblées délibérantes des collectivités locales qui sont seules à en assumer la responsabilité devant les électeurs.

#### **Position de la Commission**

Après intervention de MM. Christian Poncelet, président, Robert Vizet et Roger Romani, la Commission a adopté un dispositif instaurant un fonds de coopération et de solidarité dans la région Ile-de-France ayant pour objet d'attribuer des concours financiers aux communes urbaines ou rurales confrontées à des charges particulièrement élevées au regard de leurs ressources.

La région Ile-de-France, les départements de la région dont le potentiel fiscal est supérieur au potentiel fiscal moyen par habitant des départements de la région, ainsi que les communes de la région d'Ile-de-France, dont le potentiel fiscal est supérieur à une fois et demie le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région, contribueraient obligatoirement au fonds. Le fonds serait géré par un comité des représentants des collectivités adhérentes.

M. Christian Poncelet, président, a souligné qu'il était important que les élus locaux des collectivités locales contributives puissent être responsables de la gestion des fonds redistribués tout en déplorant l'opposition artificiellement entretenue entre Paris et les autres communes par le présent projet de texte.

### **Article 7 bis nouveau**

#### **Report au 1er janvier 1992 du volet relatif à la solidarité en région d'Ile-de-France et instauration d'un prêt exceptionnel**

Le présent article a un double objet :

**Tout d'abord, il repousse au 1er janvier 1992 l'application du dispositif spécifique de solidarité en Ile-de-France par prélèvement sur les produits fiscaux des communes.**

En effet, en raison du report de la session extraordinaire, le texte n'a pu entrer en vigueur comme prévu avant le 31 mars date limite d'adoption des budgets par les conseils municipaux. Compte tenu de l'importance des sommes en jeu sur certaines des communes qui seraient touchées par le prélèvement et qui avaient frappé des budgets préparés avec une certaine avance, le Gouvernement a choisi de ne pas modifier la date limite de vote des budgets prévus au 15 avril 1991 comme le prévoyait le texte initial.

**De plus, le projet prévoit la mise en place pour 1991 d'une enveloppe de prêts d'un montant global de 300 millions de francs.**

**Le prêt serait mis en place par le groupe de la Caisse des dépôts et consignations.**

Seules les communes qui répondent aux conditions d'éligibilité à la dotation de solidarité dans la région Ile-de-France pourraient présenter une demande d'emprunt à la Caisse des dépôts. Apparemment, elles ne pourraient le faire que dans les limites du plafond qui résultera de la répartition opérée entre les communes éligibles de la répartition des crédits de l'enveloppe.

La rédaction de l'article laisse planer une certaine équivoque : l'article premier du paragraphe II précise que les communes éligibles au fonds de solidarité bénéficieront d'un prêt, sur leur demande.

Cette rédaction semble indiquer que le prêt donnera bien lieu à la signature d'un contrat. A contrario, les communes qui ne présenteront pas de demande de prêt ne bénéficieront pas de cette enveloppe.

Il s'agit toutefois d'un prêt qui ne serait pas remboursé par les titulaires de l'emprunt, mais par le Fonds de solidarité instituée par le dispositif prévu en Ile-de-France.

En pratique, le prêt serait remboursé par l'écart qui devrait exister entre le montant de l'ensemble des cotisations sur les produits locaux des communes contributives et le montant de l'enveloppe mise en répartition : cet écart qui devrait avoisiner 40 ou 50 millions de francs par an permettrait au Fonds de régler, sur six ans, le remboursement en capital du prêt à compter de 1992.

Il convient de rappeler que le ministre délégué chargé des collectivités locales aurait fixé le montant du Fonds de solidarité en Ile-de-France à 500 millions de francs.

Toutefois, la dernière simulation diffusée par le Gouvernement montre que les produits attendus sont nettement en hausse puisqu'ils représentent 547 millions de francs à partir des montants de D.G.F. pour 1991.

Plutôt que de réduire le niveau du taux de prélèvement sur les collectivités contributives, le dispositif mis en place utilise le niveau de la différence entre le produit attendu et le produit réel du prélèvement sur les produits fiscaux pour assurer le remboursement du prêt.

Il convient également de majorer le coût de l'opération par l'imputation probable qu'effectuera la Caisse des dépôts sur le dividende qu'elle verse à l'Etat du montant des intérêts non perçus sur l'emprunt.

### **Position de la Commission**

Votre Commission a adopté un amendement à cet article de manière à ce qu'il puisse être mis en oeuvre dans le cadre du fonds régional de coopération et de solidarité de la région d'Ile-de-France adopté à l'article 7 précédent.

## **Article additionnel avant l'article 8**

### **Amélioration de la définition des actions d'insertion**

**Avant l'article 8, votre Commission des Finances a adopté un article additionnel constitutif d'une véritable mesure susceptible d'améliorer les conditions de vie dans les quartiers en difficulté.**

**Ainsi qu'il a été amplement démontré précédemment par votre Rapporteur, le texte du projet gouvernemental n'est pas de nature à permettre une réelle action en faveur de ces quartiers désgradés.**

**Aussi, votre Commission des Finances propose-t-elle une mesure plus efficace, de nature en outre à permettre de mobiliser l'ensemble des crédits destinés à l'insertion des bénéficiaires du R.M.I. que les départements n'ont pas actuellement de consommer dans leur intégralité. A cet effet, il est proposé de modifier la définition de l'insertion et d'y inclure les crédits qui seraient affectés par les départements à l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers ; ces crédits seraient engagés, à concurrence de 50 % au plus du montant total des sommes affectées à l'insertion en vertu de la loi du 31 octobre 1988, dans le cadre de conventions passées entre le département et les communes, dont l'autonomie serait ainsi préservée.**

## **Article 8**

### **Mise en oeuvre de la dotation de solidarité urbaine en 1991**

#### **par imputation sur la régularisation**

#### **de la DGF de 1990.**

**Le présent article prévoit trois sortes de dispositions tendant à permettre la mise en place du dispositif de la dotation de solidarité urbaine dès 1991.**

Le mécanisme concerne les communes contributives : tout d'abord, il est prévu que la différence entre les attributions initialement notifiées au mois de janvier 1991 et le niveau des attributions qui résultera de l'application de la réduction du taux de garantie d'évolution minimale sera imputée sur la régularisation de la dotation globale de fonctionnement afférente à l'exercice 1990 de la dotation globale de fonctionnement.

Le montant de cette régularisation, dû à l'écart entre l'indice prévisionnel des prix sur lequel a été indexée l'évolution de la DGF en 1990 et le niveau réel de l'inflation sur la période, devrait avoisiner 3 milliards de francs, sans toutefois que le Gouvernement n'ait donné d'estimation très précise à ce jour.

Le paragraphe II de l'article 47 de la loi de finances pour 1990 dispose que la régularisation de la dotation afférente à l'exercice précédent doit intervenir "au plus tard le 31 juillet".

Ensuite, l'article envisage le cas où le montant de la régularisation due à la commune serait inférieur au niveau de la baisse de la DGF causé par l'abaissement du taux de la garantie d'évolution.

Dans cette hypothèse, il est prévu que le solde de l'ajustement sera effectué sur les versements afférents à la dotation globale de fonctionnement de 1991.

Cette mesure, dans sa rédaction actuelle, serait particulièrement dangereuse pour certaines communes dont la garantie minimale de progression passerait à 0 % de la croissance de la DGF.

Si le reliquat non perçu sur la régularisation de 1990 s'impute directement sur l'attribution de DGF versée en 1992, il en résulte que la DGF de 1993 sera calculée à un montant de DGF pour 1992 inférieur en fait à celui qui aurait résulté de l'application normale des critères de répartition de la DGF l'année précédente

En d'autres termes, en 1993, la dotation initiale, prise pour référence de la garantie minimale de progression, ne correspondrait pas à la DGF officiellement notifiée en 1992 mais, au montant de cette dernière, réduit du prélèvement opéré au titre du solde non perçu sur l'application de la dotation de solidarité urbaine.

Enfin, le dernier paragraphe vise à permettre la prise en compte pour le calcul de la DGF en 1992 du niveau des attributions rectifiées par suite de la mise en oeuvre des dispositions de la présente loi.

#### **Position de la Commission**

Votre Commission a adopté un amendement supprimant cet article, les principales dispositions de l'article 8 ayant été reprises sous l'article 4 infra.

## **Article 9**

### **Report de la date limite d'adoption des budgets en Ile-de-France**

**Le présent article a pour objet de permettre le report au 30 avril 1991 de la date limite d'adoption du budget de l'exercice 1991 fixé au 30 mars en vertu de la loi du 2 mars 1982.**

Cette mesure n'est applicable que dans la région Ile-de-France.

Cette disposition vise à permettre aux communes concernées de délibérer éventuellement sur une modification de l'échelle des taux d'imposition locaux.

### **Position de la Commission**

Votre Commission a adopté un amendement visant à supprimer cet article.

### **Article 10 nouveau**

## **Institution d'un mécanisme de solidarité financière interdépartemental**

**Le présent article adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale en première lecture a pour objet d'instituer un mécanisme de solidarité financière "entre des départements contributifs et les départements bénéficiaires" qui entrerait en vigueur à compter de l'année 1982.**

**Les crédits distribués au titre de ce "mécanisme de solidarité" seraient distribués afin de "contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural".**

**Cet objectif général ne signifie pas que les sommes en question seraient exclusivement redistribuées aux communes rurales de moins de 2 000 habitants : le ministre d'Etat chargé de la Ville a indiqué sur ce point, en séance à l'Assemblée nationale, que "la lutte contre la désertification rurale passait par la consolidation du rôle de leurs petits centres urbains".**

**Le mécanisme de solidarité prendrait la forme d'un prélèvement direct sur la dotation globale de fonctionnement des départements dont le potentiel fiscal est élevé et les charges sociales considérées comme faibles.**

**Deux conditions doivent être remplies par les départements qui subissent le prélèvement.**

**D'une part, le montant du potentiel fiscal par habitant doit être plus élevé que le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements.**

**D'une part, le nombre de logements sociaux par rapport à la population doit être inférieur à 10 %.**

Le prélèvement est calculé sur l'assiette de l'ensemble de l'attribution de D.G.F., soit la somme de la dotation forfaitaire, de la dotation de péréquation et de la garantie de progression minimale.

Le prélèvement porte sur 16 % de l'attribution de G.D.F. lorsque le potentiel fiscal est supérieur à deux fois le potentiel fiscal national par habitant des départements.

Il porte sur 8 % de cette attribution lorsque le potentiel fiscal est compris entre une fois et deux fois le potentiel fiscal par habitant des départements.

Ce mécanisme a pour effet de supprimer l'effet modérateur de la garantie de progression pour les départements contributifs. Il est vrai que la D.G.F. représente environ 9 % des recettes de fonctionnement des départements entre 27,04 % pour les communes de plus de 10 000 habitants et 30,1 % pour les communes de moins de 10 000 habitants.

Le prélèvement s'élèverait globalement à 150 millions de francs en 1992 année d'entrée en vigueur du dispositif et passerait à 300 millions de francs en 1993.

14 départements contribueraient au dispositif : l'Ain, les Alpes Maritimes, le Doubs, la Drôme, l'Isère, le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, le Rhône, la Savoie, la Haute-Savoie, les Yvelines, l'Essonne, les Hauts de Seine et le département de Paris.

Bénéficieraient du dispositif l'ensemble des départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale.

**Sont éligibles les départements**

- ayant un potentiel fiscal inférieur par habitant à 40 % au potentiel fiscal moyen de l'ensemble des départements ou
- ayant un potentiel fiscal par kilomètre carré inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

Le supplément de dotation serait donc réparti comme la dotation de fonctionnement minimale selon trois critères :

- 30 % selon la longueur de la voirie départementale majoré de 30 % en zone de montagne,

- 30 % selon le rapport entre le potentiel fiscal par kilomètre carré du département et celui de chaque département bénéficiaire,
- 4 % en fonction de l'inverse du potentiel fiscal brut du département.

### **Position de la Commission**

**Votre Commission a décidé d'adopter cet article sans modification.**

## **Article 11 nouveau**

### **Demande de simulation relative à la définition du potentiel fiscal**

Le présent article a pour objet de demander au Gouvernement de présenter avant le 30 septembre 1992 un rapport sur les conséquences de la prise en compte des recettes de fiscalité indirecte et des produits domaniaux pour le calcul du potentiel fiscal est mis en oeuvre pour la répartition de la D.G.F.

La réflexion sur l'intégration des revenus du domaine privé de la commune dans le potentiel fiscal est en effet assez complexe dans la mesure où ces produits sont parfois relativement variable d'une année sur l'autre et qu'il convient donc de prévoir une procédure de lissage permettant d'effectuer une moyenne d'une année sur l'autre.

Par ailleurs, les charges d'entretien et de mise en valeur doivent certainement être retirées du bénéfice éventuel des recettes domaniales.

S'agissant de la fiscalité indirecte, l'encadré ci-annexé fait apparaître la difficulté d'un recensement exhaustif des ressources correspondantes.

En 1988, le poids de la fiscalité indirecte était estimé à 22,3 % de l'ensemble de la fiscalité locale pour un montant de 48,9 milliards de francs.

### **Position de la Commission**

Votre Commission a adopté une nouvelle rédaction de cet article, reprenant les demandes de simulations introduites par l'Assemblée nationale sur les modifications à apporter au potentiel fiscal prévu aux articles premier B nouveau et 11 nouveau. Elle a inscrit ces simulations dans un ensemble de réformes de la D.G.F. plus global.

## **Fiscalité indirecte locale**

### **. Taxes d'urbanisme**

Taxe locale d'équipement  
Versement pour dépassement du plafond légal de densité  
Participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols  
Taxe départementale destinée au financement des conseils  
d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement  
Taxe départementale d'espaces naturels sensibles  
Taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement, perçue au profit de la  
région d'Ile-de-France  
Redevance pour création de bureau en région d'Ile-de-France  
Participation pour non réalisation d'aires de stationnement  
Taxe spéciale d'équipement de la Savoie

### **. Droits de mutation**

Taxe départementale de publicité foncière et droit départemental  
d'enregistrement  
Taxe communale additionnelle aux droits de mutation  
Taxe départementale additionnelle aux droits de mutation  
Taxe régionale additionnelle aux droits de mutation

### **. Autres droits et taxes indirectes**

Taxe sur l'électricité  
Vignette automobile  
Taxe sur les cartes grises  
Taxe sur les permis de conduire  
Impôt sur les spectacles  
Taxe sur les affiches publicitaires  
Taxe sur les emplacements publicitaires fixes  
Taxe sur les véhicules publicitaires  
Droit de licence sur les débits de boissons  
Taxe de séjour, taxe de séjour forfaitaire et taxe additionnelle  
départementale  
Prélèvement communal sur le produit des jeux dans les casinos  
Taxe sur les jeux de boule et de quilles, dite taxe sur les bowlings  
Taxe sur les remontées mécaniques  
Surtaxe sur les eaux minérales  
Taxe de protection sanitaire et d'organisation du marché des viandes  
Taxe d'usage des abattoirs  
Attribution sur les permis de chasser

**Article additionnel après l'article 11**

**Demande de simulations relatives à la D.G.F.**

Cet article, adopté à l'initiative de la Commission, a pour objet de prévoir une répartition simplifiée de la dotation globale de fonctionnement des communes au prorata de leur nombre d'habitants et au prorata du nombre d'hectares de leur territoire.

## **Article 12 nouveau**

### **Demande de simulation sur la création d'une dotation pour les communes rurales**

**Le présent article constitue la réponse apportée par le Gouvernement aux nombreux amendements déposés en première lecture à l'Assemblée nationale et tendant à intégrer au sein du présent projet de loi la nécessité de tenir compte des difficultés spécifiques que traversent les zones rurales touchées par le dépeuplement et la désertification.**

Le caractère composite de cet article est dû au fait qu'il est en fait la synthèse de plusieurs amendements tournant autour du même thème. La simulation demandée concerne en fait deux catégories de dotations spécifiques aux communes rurales.

- La première dotation bénéficierait à toutes les communes de moins de 10.000 habitants sur la base des trois critères suivants : le potentiel fiscal, l'effort fiscal et la surface de la commune. Concernant cette dotation, le texte prévoit qu'elle pourrait être instaurée "en aménageant les critères de répartition de la dotation de péréquation".

Il convient de rappeler que la dotation de péréquation qui représente 37,5 % de la D.G.F. est composée de deux fractions. La première fraction (30 % de la D.G.F.) est répartie en fonction de l'inégalité des ressources fiscales mesurée à partir du potentiel fiscal et de l'effort fiscal ; la deuxième fraction (7,5 % de la D.G.F.) est calculée à partir du revenu moyen par habitant de la commune, établi comme en matière d'impôt sur le revenu.

La simulation envisage donc d'introduire le critère de potentiel fiscal superficiel de manière analogue à ce qui est prévu pour la dotation de péréquation de la D.G.F. départementale.

- La seconde dotation répondrait à un objectif différent. Il s'agirait d'une dotation en faveur des communes rurales de montagne. Cette étude devrait être accompagnée d'un rapport sur les conséquences économiques éventuelles pour les communes de montagne du manque d'enneigement en fonction des investissements effectués.

### **Position de la Commission**

**Votre Commission a adopté cet article sans modification.**

### **Article 13**

#### **Application de la loi dans les départements d'outre-mer**

**Votre Commission a adopté sans modification le présent projet d'article qui a pour objet de prévoir la présentation d'un rapport sur l'application de la loi dans les départements d'outre-mer.**

## **EXAMEN EN COMMISSION**

Réunie le mardi 26 mars 1991 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a commencé l'examen du **projet de loi n° 242, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile de France et modifiant le code des communes, sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur.**

**M. Christian Poncelet, président, a rappelé, en préambule, que la discussion de ce projet de loi à l'Assemblée nationale avait duré plus longtemps que prévu et qu'en conséquence, le texte voté n'avait été transmis à la Haute Assemblée que le samedi 16 mars.**

**Il a également constaté que le texte initial avait subi des modifications sensibles. En particulier, les critères d'attribution de la dotation de solidarité urbaine ont été révisés en ce qui concerne la prise en compte de l'effort fiscal et la définition de la population de référence. Au total, l'Assemblée nationale a inséré dix articles additionnels, dont l'un institue un mécanisme de solidarité financière entre les départements de conception entièrement nouvelle.**

**M. Christian Poncelet, président, a donc indiqué que le rapporteur pensait ne pas être en mesure de pouvoir présenter ses conclusions devant la commission à la date prévue initialement et souhaitait disposer d'un délai supplémentaire pour procéder à un examen approfondi des dispositions du projet de loi. En conséquence, il a estimé nécessaire que le Gouvernement accepte un report de la discussion de ce texte par le Sénat.**

**M. Paul Girod, rapporteur, a alors présenté le contexte général dans lequel s'insère ce projet. Il a rappelé les grandes lignes de la politique de développement social des quartiers engagée dans le cadre du Xe plan et a souligné que la loi sur le revenu minimum d'insertion et la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement avaient également pour but de prendre en compte la situation particulière des quartiers défavorisés.**

S'agissant du titre I du projet de loi, le rapporteur a expliqué qu'il visait à instituer un mécanisme général de solidarité financière entre les communes à partir de trois critères de référence, le potentiel fiscal pondéré par l'effort fiscal, le nombre de logements sociaux par rapport à la population et la part de la garantie minimale de progression au sein des attributions de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) de la commune.

Il a considéré que la définition actuelle des logements sociaux devrait être élargie et s'est interrogé sur les imperfections du critère de l'effort fiscal, notamment pour la détermination des communes contributives.

De même, il a regretté que la remise en cause de la garantie minimale de progression aboutisse à modifier l'équilibre général de la dotation globale de fonctionnement issu de la loi du 29 novembre 1985.

A propos du titre II du projet de loi, relatif à la solidarité entre les communes d'Ile de France, M. Paul Girod, rapporteur, a déploré que soit institué un prélèvement direct par l'Etat sur les produits fiscaux des communes au profit d'un fonds dont la répartition des crédits ne sera pas véritablement contrôlée. Il a également noté le caractère artificiel du plafonnement à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune du prélèvement opéré au profit de ce fonds.

Regrettant que le Gouvernement, alors qu'il existe déjà quatre niveaux de collectivités locales en France, ait éprouvé la nécessité, pour assurer la péréquation des richesses entre communes d'Ile de France, de recourir à une nouvelle institution au sein de laquelle les élus locaux n'auront qu'un rôle limité, il a estimé préférable de prévoir une meilleure péréquation des ressources au niveau des départements ou des régions.

En conclusion, le rapporteur a observé que la recherche d'une meilleure distribution des ressources entre collectivités devait passer par une modification du mode de répartition de la taxe professionnelle. Par ailleurs, il a indiqué que les dispositions introduites par l'Assemblée Nationale, instituant un mécanisme de solidarité financière entre des départements contributifs et des départements bénéficiaires au sein de la D.G.F. des départements afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural, constituait un élément de réponse insuffisant aux difficultés du monde rural.

Un large débat s'est alors instauré.

**M. Henri Collard** a souhaité que le Sénat puisse disposer d'un délai supplémentaire pour procéder à un examen approfondi des modifications introduites par l'Assemblée nationale lors de la première lecture. Il a par ailleurs souligné que 50 % à 60 % des crédits réservés à l'insertion au sein des budgets des départements n'étaient pas consommés.

Il s'est ensuite interrogé sur les conséquences de la limitation de la prise en compte de l'effort fiscal et sur les restrictions apportées à la définition de la population communale par l'Assemblée Nationale et s'est demandé si la péréquation entre les départements ne pourrait pas être réalisée selon d'autres critères que ceux prévus par l'article 10 du projet de loi.

**M. Emmanuel Hamel** s'est interrogé sur l'éventuel accord du Gouvernement pour un report de l'examen du projet de loi par le Sénat.

**M. Christian Poncelet, président**, a rappelé que le Sénat ne cherchait nullement à retarder la mise en oeuvre du projet mais qu'il se devait, en tant que "Grand Conseil des Communes de France", de procéder à un examen sérieux et approfondi de son dispositif.

Il a, par ailleurs, fait valoir que le texte ne permettait pas de tenir compte de la qualité de la gestion d'une collectivité, qui devrait être appréciée à partir d'un critère simple, tel que le niveau des dépenses de fonctionnement dans le budget communal.

**M. Paul Girod, rapporteur**, a observé que les dispositions du projet n'avaient que partiellement fait l'objet de simulations alors que plusieurs d'entre elles modifient l'équilibre interne de la dotation globale de fonctionnement.

C'est pourquoi, il a estimé prématurées les dispositions qui n'ont pas été précédées de simulations et a souhaité engager une réflexion sur un dispositif alternatif à celui prévu actuellement pour les communes de la région d'Ile de France.

**M. Christian Poncelet, président, a rappelé que la solidarité interdépartementale touchait le département de Paris alors que la ville de Paris contribuait déjà aux deux nouveaux systèmes de solidarité intercommunale institués par le projet. Il a, par ailleurs, déclaré avoir obtenu la confirmation que seuls 10 % des crédits de la taxe sur les bureaux en région Ile de France avaient été consommés à ce jour.**

**M. Robert Vizet a estimé que ce texte revêtait une importance particulière, compte tenu des réformes à venir en matière de coopération intercommunale et de péréquation de la taxe professionnelle. Il a considéré que l'Etat cherchait à se décharger sur les collectivités locales de ses responsabilités dans les domaines du logement et de l'emploi.**

**Il s'est ensuite interrogé sur la pertinence des critères utilisés pour sélectionner les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et a rappelé que cette réforme intervenait après le prélèvement indirect sur la dotation globale de fonctionnement de 5 milliards de francs résultant de la réforme de son régime d'indexation introduite pour 1990.**

**M. René Ballayer s'est inquiété des conditions dans lesquelles le Sénat estéait amené à examiner ce projet, alors qu'il s'agit d'un sujet qui touche directement aux collectivités locales.**

**M. Christian Poncelet, président, a rappelé que lors de la discussion des réformes de la D.G.F. en 1979 et 1985, un délai d'un mois avait été laissé aux deux assemblées, entre chaque lecture, pour examiner le texte.**

**Réunie le mercredi 27 mars 1991 sous la présidence de M. Christian.Poncelet, président, la commission a poursuivi l'examen du projet de loi n° 242 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile de France et modifiant le code des communes sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur.**

**M. Christian Poncelet, président**, a tout d'abord fait part des conclusions de la conférence des présidents et indiqué que le gouvernement avait accepté de reporter au mardi 2 avril l'examen en séance publique de ce projet de loi.

Soulignant l'ampleur des modifications apportées par l'Assemblée nationale, il a estimé qu'un tel délai était indispensable pour que le Sénat puisse procéder à une analyse approfondie de ces dispositions qui concernent les collectivités locales.

Après avoir indiqué que le Ministère de l'Intérieur ne lui avait pas encore transmis l'ensemble des simulations qu'il avait demandées, **M. Paul Girod, rapporteur**, a constaté qu'il se trouvait dans l'impossibilité d'évaluer les conséquences effectives de certaines dispositions introduites par l'Assemblée nationale.

**M. Geoffroy de Montalembert** s'est félicité du délai obtenu par le Sénat et a demandé des précisions sur l'organisation des travaux de la commission.

**M. Christian Poncelet, président**, a alors suggéré que l'examen des articles soit reporté au jeudi 28 mars et a précisé que les amendements seraient recevables jusqu'à la fin de la discussion générale en séance publique.

**M. Paul Girod, rapporteur**, a approuvé la proposition du Président, et a fait valoir que le report d'une journée de l'examen du projet lui permettrait d'obtenir une partie des informations complémentaires qu'il attendait. Il a toutefois proposé de présenter brièvement le dispositif d'amendements qu'il entendait soumettre à la commission, et qui s'organise autour de quelques grands axes :

- ne pas s'engager dans la voie d'une refonte d'ensemble des dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement,

- modifier la période de référence retenue pour apprécier la situation d'une commune, afin d'éviter des itérations successives difficilement réalisables,

- refuser d'intégrer la notion d'effort fiscal parmi les critères susceptibles de déclencher le mécanisme de péréquation, dès lors que cet élément est à lui seul insuffisant et que son maintien supposerait l'introduction de données complémentaires complexes,

- modifier et compléter les indicateurs permettant d'évaluer la situation sociale d'une commune,

- prévoir un mode de financement des fonds de péréquation qui ne conduise pas à une diminution trop brutale des ressources des communes.

Il a, par ailleurs, estimé nécessaire d'élargir le dispositif de péréquation particulier prévu pour la région Ile-de-France et de modifier les mécanismes de solidarité interurbaine et rurale, sans toutefois remettre en cause le principe même de ces dispositions. S'agissant plus particulièrement des communes rurales, il a estimé qu'une mesure favorable serait d'augmenter le taux de progression de la garantie minimale par rapport à la croissance de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement.

Enfin le rapporteur a considéré que les ressources aujourd'hui inutilisées au titre de la taxe sur les bureaux en région parisienne et des sommes inscrites par les départements à leur budget pour les actions d'insertion dans le cadre du revenu minimum d'insertion devraient pouvoir être consacrés à des actions de développement des quartiers en difficulté.

En conclusion, et tout en soulignant la gravité des problèmes soulevés par le projet de loi, **M. Paul Girod, rapporteur**, a constaté que les masses financières mobilisées par ce texte ne permettraient pas d'apporter une véritable réponse aux difficultés que connaissent certaines collectivités.

Un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Christian Poncelet, président, Roger Chinaud, rapporteur général et Paul Girod, rapporteur**, s'est alors engagé sur les conditions et les délais dans lesquels le Sénat était amené à examiner ce projet de loi.

Puis, **M. André-Georges Voisin** s'est interrogé sur les simulations disponibles et sur la date d'entrée en vigueur des mécanismes de solidarité institués par ce projet.

**M. Jean Clouet** a estimé que le critère du logement social devrait être complété, notamment afin de prendre en compte les hébergements de personnes âgées.

**M. Paul Girod, rapporteur**, a indiqué en réponse qu'il entendait présenter à l'approbation de la commission des amendements tendant à élargir la définition du caractère social des logements et à tenir compte d'indicateurs représentatifs du niveau des dépenses à caractère social engagées par la commune.

**M. René Monory** a estimé que les délais actuellement impartis à la Haute Assemblée pour se prononcer ne permettaient pas de concevoir un dispositif alternatif crédible.

**M. Paul Girod, rapporteur**, a constaté l'extrême complexité du dispositif actuel de la dotation globale de fonctionnement et a estimé que des orientations devaient être données au Gouvernement dans le projet de loi allant dans le sens d'une clarification.

**M. Roger Romani** a souligné que les dernières simulations réalisées en matière de péréquation de la dotation globale de fonctionnement en 1991 étaient caractérisées par le grand nombre de communes contribuant au dispositif de solidarité urbaine sans que leur situation semble le justifier.

Il a également souhaité que les membres de la commission puissent disposer des simulations relatives aux dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture avant l'examen du texte par la commission.

**M. Henri Collard** s'est interrogé sur la pertinence du seuil de 10.000 habitants retenu pour déterminer les communes contribuant à la dotation de solidarité urbaine ainsi que sur le mécanisme de solidarité financière entre départements prévu par l'article 10 du projet.

**M. Jean Arthuis** a considéré que les mécanismes de la dotation globale de fonctionnement pouvaient être simplifiés, notamment en prenant pour base une dotation versée en fonction du nombre d'habitants de la commune.

**M. Jean Clouet** a déploré que le Gouvernement ne puisse procéder à l'ensemble des simulations nécessaires pour permettre au Parlement de se prononcer sur le dispositif qui lui est soumis ainsi que sur les amendements que le rapporteur pourrait proposer à son approbation.

**M. Paul Girod, rapporteur, a alors expliqué que les simulations devraient porter en priorité sur les modifications de la prise en compte des logements sociaux.**

**Après intervention de MM. Christian Poncelet, président et Paul Girod, rapporteur, la commission a décidé de différer l'examen du projet de loi à une séance ultérieure.**

**Réunie le jeudi 28 mars 1991 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a achevé l'examen du projet de loi n° 242 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes, sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur.**

**M. Paul Girod, rapporteur, a tout d'abord résumé les observations qu'il avait formulées lors de la séance précédente. Tout en acceptant le principe de la solidarité défini par le projet de loi, il a estimé que ce texte devait être adapté afin de répondre à quatre objectifs :**

**- éviter toute modification hâtive des dispositions qui régissent la dotation globale de fonctionnement,**

**- affiner les critères permettant d'apprécier la situation sociale d'une commune,**

**- modifier le mécanisme de péréquation spécifique prévu pour la région d'Ile-de-France,**

**- amorcer un mouvement de simplification de la dotation globale de fonctionnement et évaluer les conséquences induites par l'introduction de dispositions en faveur des communes rurales.**

Soulignant que les délais imposés par le Gouvernement conduisaient la commission à travailler dans des conditions inacceptables, **M. Roger Romani** s'est déclaré prêt à accepter le principe d'une solidarité entre communes. Il a toutefois rappelé que les collectivités locales se trouvaient sollicitées parce que l'Etat n'avait pas fait son devoir dans les domaines de sa compétence.

**M. Jacques Chaumont** a noté qu'un accord sur le principe d'une péréquation entre communes semblait se dégager. Il a cependant estimé que les modalités de cette péréquation devaient être examinées avec le plus grand soin, afin d'éviter une opposition entre Paris et la Province

**M. Emmanuel Hamel** a fait part de son désaccord sur le principe même de cette péréquation, considérant que les collectivités locales n'avaient pas à supporter les conséquences des insuffisances de la politique de l'Etat.

Soulignant le caractère excessivement simplificateur du débat qui consiste à opposer les communes "riches" aux communes "pauvres", **M. Jean Clouet** a relevé que les collectivités qui financeront le dispositif de péréquation seront sans doute conduites à accentuer leur pression fiscale

**M. Robert Vizet** a fait valoir que le projet de loi était en définitive favorable à l'Etat. Rappelant qu'une partie des difficultés actuelles provenaient du changement de mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement, il a estimé que les actions de solidarité nationale supposaient un effort national.

**M. Christian Poncelet, président**, a regretté que le mouvement de solidarité demandé aux communes ne s'accompagne pas d'un effort significatif de la part de l'Etat. Considérant que les dispositions du projet de loi consacraient l'échec de la politique d'aménagement du territoire, il a toutefois souhaité que le Sénat procède à un examen approfondi de ce texte et qu'un consensus s'instaure autour des propositions formulées par le rapporteur qui visent à traduire dans le droit positif l'objectif de solidarité affiché par le Gouvernement, auquel la commission ne peut qu'adhérer.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles et des amendements présentés par le rapporteur.

Elle a, enfin, adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.

**TABLEAU COMPARATIF**

**PROJET DE LOI**

adopté par l'Assemblée nationale  
après déclaration d'urgence

**- Texte du projet de loi**

**portant réforme de la dotation  $\frac{1}{2}$ globale de fonctionnement des communes instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes.**

**- Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes.**

**Texte en vigueur**

**Code des communes**

Art. L. 234-1 - Une dotation globale de fonctionnement est instituée en faveur des communes et de certains de leurs groupements. Elle se compose d'une dotation de base, d'une dotation de péréquation, d'une dotation de compensation et, le cas échéant, de concours particuliers.

**Texte du projet de loi**

**TITRE PREMIER  
DE LA DOTATION GLOBALE  
DE FONCTIONNEMENT DES  
COMMUNES**

**Texte adopté par l'Assemblée  
nationale en première lecture**

**TITRE PREMIER  
DE LA SOLIDARITE  
FINANCIERE ENTRE LES COMMUNES**

**Article premier A**

I.-L'article L. 234-1 du code des communes est complété par les alinéas suivants :

«A compter du 1er janvier 1992, le montant de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle au prix de la consommation des ménages et des deux tiers du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume sous réserve que celui-ci soit positif.

**Propositions de la Commission**

**TITRE PREMIER  
DE LA SOLIDARITE  
FINANCIERE ENTRE LES COMMUNES**

**Article premier A**

*(Alinéa sans modification)*

«A compter....

...égal au taux d'évolution du produit intérieur brut sous réserve que celui-ci soit positif.

**Texte en vigueur**

---

**Texte du projet de loi**

---

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

---

**Propositions de la Commission**

---

«La dotation inscrite dans le projet de loi de finances est arrêtée en appliquant à la dotation de l'année en cours l'indice prévu à l'alinéa précédent et calculé à partir des estimations figurant dans la projection économique annexée au projet de loi de finances.

*(Alinéa sans modification)*

«Il est procédé, au plus tard le 31 juillet, à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent, lorsque l'indice calculé sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages et du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume relatifs à cet exercice tels qu'ils sont constatés à cette date est supérieur à l'indice qui a été retenu pour le calcul de la dotation prévisionnelle.

*(Alinéa sans modification)*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

«Le montant de la régularisation, auquel est ajouté le reliquat comptable éventuel du même exercice, est réparti entre les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement selon les modalités appliquées pour la dotation initiale de l'année au cours de laquelle la régularisation est versée.

«Lorsque la dotation globale de fonctionnement présente, par rapport à celle de l'exercice précédent, un taux de progression inférieur à celui constaté, pendant la même période de référence, pour la valeur annuelle du traitement des fonctionnaires défini à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et afférent à l'indice 100 majoré, ce dernier taux est appliqué lors de la régularisation visée ci-dessus.

«Le montant...

*fonctionnement au prorata des sommes reçues au cours de l'exercice correspondant. Une fraction de la régularisation peut, par anticipation, être notifiée au début de l'exercice au cours duquel elle intervient.*

*(Alinéa sans modification)*

**Texte en vigueur**

**Loi de finances pour 1990**  
(n° 89-935 du 29 décembre 1989)

**Art. 47**

**Dotation globale de fonctionnement : évolution et modalités de calcul**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

«Le montant prévisionnel de la dotation globale de fonctionnement est arrêté, pour être inscrit dans le projet de loi de finances, après avis du comité des finances locales institué par l'article L. 234-20, qui est saisi des éléments d'évaluation fournis par le ministre chargé du budget. Il est tenu compte, pour le calcul de ce montant, de celui de la régularisation opérée au titre de l'année précédente.»

II.- L'article 47 de la loi de finances pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989) est abrogé à compter du 1er janvier 1992.

**Propositions de la Commission**

*(Alinéa sans modification)*

II.- *(Sans modification)*

**Texte en vigueur**

**Code des communes**

**Art. L 234-4- Dotation de péréquation**

-----  
Chaque commune reçoit une dotation de péréquation comprenant deux fractions :

-----  
- une deuxième fraction qui représente 7,5% des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers mentionnés au deuxième alinéa, destinée à tenir compte de l'insuffisance du revenu par habitant.

Le revenu pris en considération pour l'application du présent article est le revenu imposable. Toutefois, pour les communes comprenant au plus dix contribuables imposés à l'impôt sur le revenu, le revenu pris en considération est le revenu moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique.

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Article premier B**

*L'avant-dernier alinéa de l'article L. 234-4 du code des communes est complété par une phrase ainsi rédigée :*

*« Pour l'application du présent alinéa, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 234-19-3, la population prise en considération est la population totale de la commune, non majorée d'un habitant par résidence secondaire. »*

**Propositions de la Commission**

**Article premier B**

**Supprimé**

Texte en vigueur

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

La part des ressources affectée aux concours particuliers, fixée à 2 % de la dotation globale de fonctionnement des communes peut être portée jusqu'à 3 % par le comité des finances locales institué par l'article L. 234-20.

Texte du projet de loi

Article premier.

I - Au deuxième alinéa de l'article L. 234-12 du code des communes, aux mentions «2 %» et «3 %» sont substituées respectivement les mentions «3 %» et «4 %».

II - Les dispositions du I ci-dessus entreront en vigueur à compter de 1994.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article premier C

*Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 15 octobre 1991, un rapport sur les incidences de la modification de la définition du critère de potentiel fiscal résultant de la prise en compte des compensations versées par l'Etat aux collectivités locales au titre des mesures d'allégement des bases de taxe professionnelle et d'exonération du foncier bâti pour les constructions nouvelles.*

Article premier.

I - Au deuxième...  
...des communes, aux pourcentages «2%»...  
...respectivement les pourcentages «3%» et «4%».

II - (Sans modification)

Propositions de la Commission

Article premier C

**Supprimé**

Article premier.

I - (Sans modification)

II - Les dispositions du I ci-dessus entreront en vigueur pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement de l'exercice 1994.

Texte en vigueur

**Art. L. 234-13. - I. - Les communes et les groupements de communes touristiques et thermaux reçoivent une dotation supplémentaire destinée à tenir compte des charges exceptionnelles qui résultent, pour elles, de l'accueil saisonnier de la population non résidente à titre principal.**

La liste des communes touristiques ou thermales est arrêtée, chaque année, après avis du comité des finances locales, en tenant compte de l'importance de leur capacité d'accueil existante et en voie de création, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat

Le montant des crédits affectés à la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales est fixé chaque année par le comité des finances locales. Il ne peut être inférieur à 50 % ni supérieur à 60 % des sommes affectées aux concours particuliers.

Ces crédits sont répartis entre les communes touristiques ou thermales dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte :

1° Du surcroît de charges supporté par ces communes par rapport aux communes appartenant au même groupe démographique ;

Texte du projet de loi

Art. 2

I - Au troisième alinéa du I de l'article L. 234-13 du code des communes, les mentions «50 %» et «60 %» sont remplacées par les mentions «30 %» et «40 %»

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Art. 2

I - Au troisième alinéa...  
...les pourcentages "50%" et «60 %» sont remplacées par les pourcentages «30 %» et «40 %»

Propositions de la Commission

Art. 2

I - (Sans modification)

### Texte en vigueur

---

2° De la capacité d'accueil existante et de la capacité d'accueil en voie de création ;

3° Du produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire perçu sur le territoire de ces communes ;

4° De l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel fiscal par habitant de la commune.

La dotation perçue par chaque commune ou groupement ne peut ni être inférieure à 85 % de la dotation perçue l'année précédente, ni connaître un taux d'augmentation annuelle supérieur au double du taux d'évolution des ressources affectées à la dotation supplémentaire au titre de l'exercice considéré, sans toutefois que ce taux d'augmentation maximum soit inférieur à 10 %.

Les communes et groupements qui remplissent pour la première fois les conditions pour bénéficier de la dotation supplémentaire perçoivent la première année une attribution égale à la moitié de celle qui résulte de l'application des dispositions mentionnées aux quatrième à huitième alinéas ci-dessus.

### Texte du projet de loi

---

### Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

---

### Propositions de la Commission

---

## Texte en vigueur

La dotation revenant aux communes et groupements qui cessent de remplir les conditions pour être inscrits sur la liste des communes et groupements bénéficiaires de la dotation supplémentaire est égale la première année à 80 % de la dotation perçue l'année précédente. Pour les années ultérieures ce pourcentage est diminué de vingt points par an.

Dans le cas où une commune ou un groupement qui avait cessé de remplir les conditions d'attribution de la dotation supplémentaire les réunit à nouveau, cette collectivité reçoit une dotation calculée conformément aux dispositions du dixième alinéa ci-dessus sans que celle-ci puisse être inférieure à celle résultant des dispositions du onzième alinéa ci-dessus.

II - Une dotation particulière, destinée à tenir compte des charges spécifiques qu'elles supportent, est également versée aux communes de moins de 7.500 habitants qui connaissent une importante fréquentation touristique journalière. Leur liste est arrêtée chaque année après avis du comité des finances locales qui fixe le montant des sommes à répartir.

La dotation perçue par chaque commune ne peut être inférieure à 80 % de la dotation perçue l'année précédente.

## Texte du projet de loi

## Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

## Propositions de la Commission

### Texte en vigueur

Le montant de cette dotation compris dans celui de la dotation supplémentaire visée par cet article ne peut être inférieur à 22 millions de francs pour 1986. Pour les années ultérieures, ce minimum évolue comme le montant de la dotation supplémentaire des communes touristiques et thermales.

Les conditions d'attribution de cette dotation sont déterminées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte notamment du nombre des emplacements de stationnement public aménagés et entretenus et de la présence sur le territoire communal de monuments historiques ouverts au public et classés conformément à la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

Lorsqu'une commune remplit les conditions requises pour bénéficier à la fois de la dotation supplémentaire mentionnée au paragraphe I ci-dessus et de la dotation particulière prévue au présent paragraphe, seule la plus élevée des deux dotations lui est versée.

### Texte du projet de loi

II - Les dispositions du I ci-dessus entreront en vigueur à compter de 1994.

### Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

II - (*Sans modification*)

### Propositions de la Commission

II - Les dispositions du I ci-dessus entreront en vigueur pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement de l'exercice 1994.

**Texte en vigueur**

Art. L. 234-14 - Bénéficient d'une dotation particulière destinée à tenir compte des charges qui résultent de l'utilisation de leurs équipement par les habitants des communes voisines :

4° Les communes chefs-lieux de départements. Dans la région d'Ile-de-France, seules ces communes bénéficient de la dotation particulière.

**Texte du projet de loi**

**Art. 3.**

Après l'article L. 234-14 du code des communes, il est inséré un article L. 234-14-1 ainsi rédigé :

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Article 2 bis**

*La deuxième phrase du cinquième alinéa (4°) de l'article L. 234-14 du code des communes est ainsi complétée :*

*" ; il en est de même pour les communes qui, faisant partie d'une communauté urbaine, d'un district ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle de plus de 150.000 habitants, représentent au moins 25 % de la population de ce groupement de communes."*

**Art. 3.**

*(Alinéa sans modification)*

**Propositions de la Commission**

**Article 2 bis**

**Supprimé**

**Art. 3.**

*(Alinéa sans modification)*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

« Art. L. 234-14-1. - I - Il est institué une dotation de solidarité urbaine afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées. Bénéficient de cette dotation les communes, soit de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux tels que définis au 3° du premier alinéa de l'article L. 234-10 est supérieur à 1 100, soit celles de 10 000 habitants et plus, et qui remplissent les deux conditions suivantes :

« 1° le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune doit être supérieur à 11 % ;

« 2° le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-6, doit être inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10 000 habitants.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

« Art. L. 234-14-1. - I - Il est...

au 3° de l'article ...

...suivantes :

« 1° le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires doit être supérieur à 11 % ;

« 2° (Sans modification)

Propositions de la Commission

« Art. L. 234-14-1. - I - *Il est institué une dotation de solidarité urbaine destinée à tenir compte des charges qui résultent de la présence de quartiers en difficulté sur le territoire de communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources. Bénéficient...*

...suivantes :

*"1° Le rapport entre l'indice des charges à caractère social de la commune, tel que défini au 3° de l'article L.234-10 et la population de la commune est supérieur, dans une proportion fixée par la loi prévue à l'article additionnel après l'article 4 de la loi n°... du... portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes, au rapport moyen constaté pour les communes appartenant au même groupe démographique ;"*

« 2° le potentiel...

..L. 234-6, sous réserve de la prise en compte des bases nettes des quatre taxes directes locales, doit être inférieur ...10 000 habitants.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

«Ce dernier est égal à la somme des potentiels fiscaux des communes de plus de 10 000 habitants rapportée à la population de ces mêmes communes prise en compte dans les conditions prévues à l'article L. 234-19-3.

«La liste des communes remplissant les conditions ci-dessus énoncées est arrêtée chaque année après avis du comité des finances locales.

«II - Le montant des crédits affectés à la dotation de solidarité urbaine est fixé à 400 millions de francs en 1991, 700 millions de francs en 1992 et un milliard de francs en 1993. Ces montants ne sont pas pris en compte pour l'application des articles L. 234-12 et L. 234-13.

*(Alinéa sans modification)*

*"Pour apprécier le seuil de 10.000 habitants mentionné au premier alinéa ci-dessus, la population de la commune est calculée dans les conditions prévues à l'article L.234-19-3."*

*(Alinéa sans modification)*

*"Le conseil municipal des communes bénéficiant d'attributions au titre de la dotation de solidarité urbaine adopte, chaque année, un rapport, transmis ensuite pour information au Comité des finances locales et retraçant les actions conduites en vue de l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers en difficulté."*

«II - *(Sans modification)*

«II - *(Sans modification)*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la Commission

«A compter de 1994, le taux de progression de la dotation est arrêté chaque année par le comité des finances locales. Le montant de la dotation ne peut être inférieur à 35 % des sommes affectées aux concours particuliers.

«III - Les crédits ouverts au titre de la dotation de solidarité urbaine sont répartis entre les communes éligibles dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte de la population, du potentiel fiscal, de l'effort fiscal et du nombre de logements sociaux.»

«III - Les crédits ouverts au titre de la dotation de solidarité urbaine sont répartis *après avis du comité des finances locales* entre les communes..

..potentiel fiscal et du nombre ..  
..sociaux.»

*"L'avis du comité des finances locales est donné au vu d'un rapport présenté par le Gouvernement, qui retrace les actions menées de développement social urbain entreprises au cours de l'exercice précédent par les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine."*

«III - Les crédits...

..potentiel fiscal et de l'indice des charges à caractère social ou, pour les communes de moins de 10.000 habitants, du nombre de logements sociaux.

(Alinéa supprimé)

*Art additionnel avant l'art 3 bis nouveau*

*I.- Il est inséré, dans le code des communes, un article L.234-14-2 ainsi rédigé : "Art. L.234-14-2.- L'indice des charges à caractère social de la commune est calculé à partir des éléments suivants :*

**Texte en vigueur**

---

**Texte du projet de loi**

---

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

---

**Propositions de la Commission**

---

*"- le nombre de logements sociaux, tels que définis au 3° de l'article L.234-10 du code des communes,"- le nombre de logements, autres que ceux mentionnés à l'alinéa ci-dessus, destinés spécialement à l'accueil de personnes défavorisées,"- le nombre de bénéficiaires des prestations prévues aux articles L.351-1 du code de la construction et de l'habitation et L.542-1 et L.831-1 du code de la sécurité sociale,*

*"- le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans la commune,"-  
"- le nombre de chômeurs en fin de doit résidant dans la commune."*

*II.- La loi mentionnée à l'article additionnel après l'article 4 fixera, au vu des simulations prévues au même article, les conditions dans lesquelles chacun des éléments énumérés au paragraphe I ci-dessus sera pris en compte pour le calcul de l'indice des charges à caractère social.*

**Texte en vigueur**

**Code de la construction**

Art. L. 351-1 Une aide personnalisée au logement est instituée.

**Code de la Sécurité sociale**

Art. L.542-1 Octroi de l' allocation logement .....

Art. L. 831-1 Allocation logement des personnes âgées, des infirmes, des jeunes salariés, et de certaines catégories de demandeurs d'emploi

**Texte du projet de loi**

**Art. 4.**

L'article L. 234-19-1 du code des communes est modifié ainsi qu'il suit :

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Art. 3 bis**

*Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 15 octobre 1991, un rapport sur les conditions et les conséquences de la prise en compte parmi les critères d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine du nombre des bénéficiaires des prestations prévues aux articles L.351-1 du code de la construction et de l'habitation et L.542-1 et L.831-1 du code de la sécurité sociale. Ce rapport présentera les résultats d'une simulation comme pour le cas d'une application en 1991, de ces critères et de délai du rapport entre le nombre de logements sociaux et la population fixé à l'article L.234-14-1 du code des communes et proposera les modalités d'application de ces critères au vu de ces résultats.*

**Art. 4.**

*(Alinéa sans modification)*

**Propositions de la Commission**

**Art. 3 bis**

**Supprimé**

**Art. 4.**

A) L'article ....  
est ainsi modifié :

**Texte en vigueur**

*Art. L. 234-19-1.* – Les communes et groupements de communes reçoivent, au titre de la dotation de base, de la dotation de péréquation et, pour les communes, de la dotation de compensation, une attribution qui progresse d'une année sur l'autre de 55 % au moins du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.

**Texte du projet de loi**

Il est inséré un I avant le premier alinéa de cet article.

Sont insérés après le I du même article les II et III ainsi rédigés :

«II – Toutefois, le taux de progression fixé au I est ramené à 25 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale pour les communes d'au moins 10 000 habitants remplissant les conditions suivantes :

«1° l'attribution au titre de la garantie d'évolution minimale, telle que définie au I, pour l'exercice précédant l'exercice considéré, représente entre 10 % et 20 % du total des attributions perçues au titre de la dotation de base, de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et de la garantie d'évolution minimale ;

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

«II – Toutefois, le taux de progression fixé au I est ramené à 20 % ..

...suivantes :

«1° l'attribution au titre de la garantie d'évolution minimale, telle que définie au I, représente ....

.. minimale ;

**Propositions de la Commission**

1) Il est inséré...  
cet article.

2) Sont insérés ... ..même article quatre paragraphes ainsi rédigés :

«II – Le taux de progression fixé au paragraphe I est ramené...

...dotation globale de fonctionnement pour les communes dont la population, calculée dans les conditions prévues à l'article L.234-19-3, est supérieure à 10.000 habitants et remplissent les conditions suivantes :

"1° Le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article 234-6, sous réserve de la prise en compte des bases nettes des quatre taxes directes locales, minoré ou majoré le cas échéant du montant du versement ou du prélèvement opéré au titre du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle prévu à l'article 1648.A.bis du Code général des impôts, est supérieur à une fois et demie le potentiel fiscal par habitant des communes appartenant au même groupe démographique.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

«2° le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-6, divisé par l'effort fiscal, tel que défini à l'article L. 234-5, est supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant ;

«3° le rapport entre le nombre de logements sociaux tels que définis au 3° du premier alinéa de l'article L. 234-10 et la population de la commune est inférieur à 11 %.

«III. - Le taux de progression fixé au I est ramené à 10 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement pour les communes d'au moins 10 000 habitants remplissant les conditions suivantes :

«2° le potentiel fiscal ...

...L. 234-5 et pris en compte dans la limite de 1,20 est supérieur ... habitant; pour l'application de cette disposition, l'effort fiscal des communes membres d'un groupement de communes à fiscalité propre est calculé en ajoutant aux taux de chacune de leurs propres taxes communales ceux appliqués par le groupement aux bases respectives desdites taxes ;

«3° le rapport entre le nombre de logements sociaux tels que définis au 3° de l'article L. 234-10 et la population de la commune telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires est inférieur à 11 %.

«III. - Le taux de progression fixé au I est ramené à 0 % du taux..

...suivantes :

"2° Le rapport entre l'indice des charges à caractère social de la commune, tel que défini au 3° de l'article L.234-10 et la population de la commune est inférieur, dans une proportion fixée par la loi prévue à l'article additionnel après l'article 4 de la loi n°... du ..., portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes, au rapport constaté pour les communes appartenant au même groupe démographique.

"III.- Le taux de progression fixé au paragraphe I est ramené à 10 %...

...pour les communes dont la population, calculée dans les conditions prévues à l'article L.234-19-3, est supérieure à 10.000 habitants et remplissent les conditions suivantes :

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

«1° l'attribution au titre de la garantie d'évolution minimale, telle que définie au I, *pour l'exercice précédant l'exercice considéré*, représente plus de 20 % du total des attributions perçues au titre de la dotation de base, de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et de la garantie d'évolution minimale ;

«2° le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-6, divisé par l'effort fiscal, tel que défini à l'article L. 234-5, est supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant ;

«3° le rapport entre le nombre de logements sociaux tels que définis au 3° du premier alinéa de l'article L. 234-10 et la population de la commune est inférieur à 11 %.»

«1° l'attribution au titre de la garantie d'évolution minimale, telle que définie au I, représente ...

.... minimale ;

«2° le potentiel fiscal ...

...L. 234-5 et pris en compte dans la limite de 1,20 est ...  
...habitant ;

«3° le rapport ....

...commune telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires est inférieur à 11 %.»

"1° Le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-6, sous réserve de la prise en compte des bases nettes des quatre taxes directes locales, minoré ou majoré le cas échéant du montant du versement ou du prélèvement opéré au titre du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle prévu à l'article 1648.A.bis du Code général des impôts, est supérieur au double du potentiel fiscal par habitant des communes appartenant au même groupe démographique.

"2° Le rapport entre l'indice des charges à caractère social de la commune, tel que défini au 3° de l'article L.234-10 et la population de la commune est inférieur, dans une proportion fixée par la loi prévue à l'article additionnel après l'article 4 de la loi n°... du ..., portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes, au rapport constaté pour les communes appartenant au même groupe démographique.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la Commission

"Exceptionnellement, pour 1991, le taux mentionné au premier alinéa du présent paragraphe est déterminé de manière à ce que le total des sommes dégagées par son application, et celles dégagées par l'application du II ci-dessus s'élève à 400 millions de francs"

*TV.- Le taux de progression fixé au paragraphe I est ramené à 0 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement pour les communes dont la population, calculée dans les conditions prévues à l'article L.234-19-3, est supérieure à 10.000 habitants et remplissent les conditions suivantes :*

*"1° Le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article 234-6, sous réserve de la prise en compte des bases nettes des quatre taxes directes locales, minoré ou majoré le cas échéant du montant du versement ou du prélèvement opéré au titre du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle prévu à l'article 1648.A.bis du Code général des impôts, est supérieur à deux fois et demie le potentiel fiscal par habitant des communes appartenant au même groupe démographique.*

*"2° Le rapport entre l'indice des charges à caractère social de la commune, tel que défini au 3° de l'article L.234-10 et la population de la commune est inférieur, dans une proportion fixée par la loi prévue à l'article additionnel après l'article 4 de la loi n°... du ..., portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes, au rapport constaté pour les communes appartenant au même groupe démographique.*

Texte en vigueur

Les sommes correspondantes sont prélevées sur la dotation globale de fonctionnement des communes après déduction des concours particuliers régis par les articles L. 234-13 et L. 234-14.

Texte du projet de loi

Il est inséré un IV avant le dernier alinéa du même article.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

(Alinéa sans modification)

Propositions de la Commission

*"V.- Pour l'exercice 1991, la différence entre les attributions au titre de la dotation globale de fonctionnement initialement notifiées pour l'exercice 1991 et les attributions résultant de l'application de la présente loi est imputée sur la régularisation de la dotation globale de fonctionnement afférente à l'exercice 1990 et versée en 1991, pour les communes visées aux paragraphes II, III et IV ci-dessus ainsi qu'à l'article L.234-14-1.*

*"A titre permanent, il est opéré un prélèvement sur le montant global de la régularisation versée à l'ensemble des communes au titre de l'année antérieure lorsque le montant des prélèvements opérés au titre des paragraphes II, III et IV ci-dessus est inférieur au montant des crédits affectés à la dotation de solidarité urbaine, tel que ce montant est prévu au paragraphe II de l'article L.234-14-1."*

3) Il est inséré un VI...  
...même article.

*B) L'application de la garantie minimale de progression de la dotation globale de fonctionnement sera fondée, en 1992, sur les attributions de la dotation globale de fonctionnement résultant pour 1991 de la présente loi.*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la Commission

*Art.additionnel après l'article 4*

*Un rapport au Parlement, déposé avant le 15 mai 1991, retracera l'ensemble des conséquences, pour chacune des communes concernées, des articles 3, additionnel avant l'article 3 bis et 4 de la présente loi. Ce rapport présentera, en outre, diverses simulations relatives à l'incidence des différents critères prévus pour l'indice des charges à caractère social mentionné à l'article L.234-14-2 du code des communes. Il contiendra, enfin, des simulations afférentes à différents pourcentages pour l'application du deuxième alinéa de l'article L.234-14-1 du code des communes et du 2° des paragraphes II à IV de l'article L.234-19-1 du même code.*

*L'entrée en vigueur des dispositions de ces articles au 30 juin 1991 sera effectuée par une loi, qui précisera les modalités de fixation de l'indice des charges à caractère social et déterminera les pourcentages prévus au deuxième alinéa de l'article L.234-14-1 du code des communes ainsi qu'aux 2° des paragraphes II à VI de l'article L.234-19-1 du même code.*

Texte en vigueur

*Art. L. 234-21-1.* - Pour 1986 et, à défaut de nouvelles dispositions, pour 1987, la dotation globale de fonctionnement revenant à chaque commune et à chaque groupement comprend, sans préjudice de l'application de l'article L. 234-15, deux fractions :

a) 80 % des sommes reçues en 1985 au titre de la dotation globale de fonctionnement, à l'exception des dotations mentionnées à l'article L. 234-13 et à l'article L. 234-15;

b) Le solde, par application des dispositions des articles L. 234-2 à L. 234-14.

Texte du projet de loi

Art. 5.

L'article L. 234-21-1 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

*«Art. L. 234-21-1. - Par dérogation aux dispositions de l'article L. 234-19-1, le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement attribuée aux communes mentionnées au II de cet article est fixé, de 1991 à 1993, à 20 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.*

*«De même, le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement attribuée aux communes mentionnées au III du même article est fixé, de 1991 à 1993, à 0 %. Exceptionnellement, pour 1991, ce taux sera déterminé de manière telle que les sommes dégagées par la minoration de ce taux, ajoutées à celles dégagées en application du précédent alinéa, s'élèvent au total à 400 millions de francs.»*

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Art. 5.

L'article L. 234-21-1 du code des communes est abrogé.

Propositions de la Commission

Art. 5.

*La sous-section VII "dispositions transitoires" de la section I "dotation globale de fonctionnement" du chapitre IV "dotation globale de fonctionnement et autres recettes réparties par le Comité des finances locales" du titre III "recettes" du livre II "finances communales" du code des communes est abrogée.*

**Texte en vigueur**

Pour les années ultérieures, le pourcentage mentionné au a ci-dessus est diminué de vingt points par an.

Pendant cette période transitoire, la garantie d'évolution prévue par l'article L. 234-19-1 s'applique au montant total des deux fractions de la dotation globale mentionnée ci-dessus, après déduction, dans chacune de ces deux fractions, des sommes correspondant aux concours particuliers prévus aux articles L. 234-13 et L. 234-14.

*Art. L. 262-5.* - Les communes des départements d'outre-mer bénéficient de la dotation de base instituée par l'article L. 234-2. Elles reçoivent une quote-part de la dotation de péréquation régie par l'article L. 234-4, de la dotation de compensation régie par l'article L. 234-10 et des concours particuliers régis par les articles L. 234-13, L. 234-14 et L. 234-15. Elles bénéficient, en outre, de l'article L. 234-19-1.

**Texte du projet de loi**

**Art. 6.**

Le premier alinéa de l'article L. 262-5 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

«*Art. L. 262-5.* - Les communes des départements d'outre-mer bénéficient de la dotation de base instituée par l'article L. 234-2. Elles reçoivent une quote-part de la dotation de péréquation régie par l'article L. 234-4, de la dotation de compensation régie par l'article L. 234-10 et des concours particuliers régis par les articles L. 234-13, L. 234-14, L. 234-14-1 et L. 234-15. Elles bénéficient, en outre, des dispositions du I de l'article L. 234-19-1.»

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Art. 6.**

Le premier alinéa ...

...est ainsi rédigé:

«*Art. L. 262-5.* - Les communes des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut spécial bénéficient ..

..L. 234-19-1.»

**Propositions de la Commission**

**Art. 6.**

(Sans modification)

**Texte en vigueur**

Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles particulières de répartition entre les communes de chacune de ces quotes-parts.

**Texte du projet de loi**

**TITRE II  
DE LA SOLIDARITÉ ENTRE LES  
COMMUNES D'ILE-DE-FRANCE**

**Art. 7.**

La section II du chapitre III du Titre VI du Livre II du code des communes est remplacée par une section intitulée : «Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France» comprenant les articles suivants ainsi rédigés :

«Art. L. 263-13. - Afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard de besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes, il est créé, à compter du 1er janvier 1991, un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**TITRE II  
DE LA SOLIDARITÉ ENTRE LES  
COMMUNES D'ILE-DE-FRANCE**

**Art. 7.**

*(Alinéa sans modification)*

*(Alinéa sans modification)*

**Propositions de la Commission**

**TITRE II  
DE LA SOLIDARITÉ ENTRE LES  
COMMUNES D'ILE-DE-FRANCE**

**Art. 7.**

La section II...

...est ainsi rédigée :

**"Section II**

**"Fonds régional de coopération et de solidarité de la région Ile-de-France**

**"Art. L.263-13-].- Il est institué dans la région d'Ile-de-France un fonds régional de coopération et de solidarité.**

**"Ce fonds a pour objet l'attribution de concours financiers aux communes urbaines ou rurales confrontées à des charges particulièrement élevées au regard de leurs ressources.**

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

«La répartition des crédits du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France est soumise à l'avis d'un comité composé d'élus de la région désignés par les assemblées parlementaires, la région, les départements, les communes et leurs groupements, ainsi que de représentants des administrations de l'Etat.

«Le comité comprend :

- deux députés élus par l'Assemblée nationale,

- deux sénateurs élus par le Sénat,

- le président du conseil régional d'Ile-de-France,

- les présidents des conseils généraux de la région d'Ile-de-France,

(Alinéa sans modification)

**II. - Contribuent au fonds :**

"- la région d'Ile-de-France,

"- les départements de la région d'Ile-de-France dont le potentiel fiscal est supérieur au potentiel fiscal moyen par habitant des départements de la région,

"- les communes de la région d'Ile-de-France dont le potentiel fiscal est supérieur à une fois et demie le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région.

"Les collectivités ne remplissant pas les conditions ci-dessus énoncées peuvent adhérer au fonds. Elles sont soumises à l'ensemble des règles prévues au présent article.

**III. - Le fonds régional de coopération et de solidarité est géré par un comité composé des représentants des collectivités adhérentes.**

"Ce comité comprend :

**Alinéa supprimé**

**Alinéa supprimé**

(Alinéa sans modification)

"- les présidents des conseils généraux des départements de la région d'Ile-de-France qui contribuent au fonds,

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

- deux présidents de groupements de communes élus par le collège des présidents de groupements de communes de la région d'Ile-de-France.

- huit maires élus par le collège des maires de la région d'Ile-de-France,

- un représentant du ministre chargé de la ville,

- un représentant du ministre chargé du budget,

- un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales.

«Ce comité élit en son sein, parmi les représentants des collectivités territoriales, son président.

«Chaque membre du comité est désigné pour une période de trois ans renouvelable.

«En cas d'empêchement, les membres du comité, à l'exception des fonctionnaires représentant l'Etat, peuvent se faire remplacer à une ou plusieurs séances du comité.

-le maire de Paris

- deux présidents..

..France à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

- huit maires..

..France à la représentation proportionnelle au plus fort reste

(Alinéa sans modification)

Alinéa supprimé

"- huit maires élus par le collège des maires des communes adhérentes.

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

"TV.- Le comité de gestion fixe les règles de contribution des collectivités adhérentes ainsi que leurs modalités de versement.

"Les participations annuelles des collectivités territoriales adhérentes ne peuvent être inférieures :

"- pour les communes, à 1,5 % de leur potentiel fiscal,

"- pour les départements, à 2 % de leur potentiel fiscal,

"- pour la région, à 3 % de son potentiel fiscal.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

«Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions d'application du présent article et notamment les modalités de désignation des membres du comité ainsi que ses règles d'organisation et de fonctionnement.

«Art. L. 263-14. - Le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France est alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes de la région d'Ile-de-France.

«Sont soumises au prélèvement les communes de la région d'Ile-de-France dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à une fois et demie le 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.

«Le prélèvement est réalisé dans les conditions suivantes :

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

*(Alinéa sans modification)*

*(Alinéa sans modification)*

*(Alinéa sans modification)*

*(Alinéa sans modification)*

Propositions de la Commission

*"V.- Dans le cadre de l'enveloppe annuelle ainsi déterminée, le comité de gestion arrête chaque année avant le 31 décembre, le programme des opérations financées par le fonds au titre de l'exercice budgétaire de l'année suivante, au vu des demandes présentées par les communes de la région.*

*"Les concours du fonds sont attribués aux communes bénéficiaires dans le cadre d'une convention conclue pour une durée de cinq ans entre le comité de gestion du fonds représenté par son président et la commune bénéficiaire représentée par son maire.*

*"Sont seules éligibles aux concours du fonds, les dépenses d'investissement ou les dépenses de fonctionnement autres que les dépenses de personnel et d'amortissement de la dette en intérêt ou en principal, affectées à des opérations :*

- "- de développement social,*
- "- de création ou d'amélioration d'équipement collectif,*
- "- de prévention,*
- "- d'animation et d'aide éducative à destination de la jeunesse.*

*"Le maire de la commune bénéficiaire rend compte au comité de gestion, par un rapport annuel, de l'exécution du programme financé ou cofinancé par le fonds."*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la Commission

«1° lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une commune est compris entre une fois et demie le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France et 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 ;

*(Alinéa sans modification)*

«2° lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une commune est compris entre deux fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France et 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 ;

*(Alinéa sans modification)*

«3° lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une commune est 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.

*(Alinéa sans modification)*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

«Le prélèvement opéré en application du présent article ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le budget primitif de l'exercice précédent.

«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. 232-3.

*Dans le cas des communes qui remplissent les conditions nécessaires pour bénéficier de la deuxième part du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle visée au 2° du II de l'article 1648 B du code général des impôts, il sera sursis exceptionnellement à l'application du prélèvement ci-dessus, la régularisation à intervenir ultérieurement n'étant chiffrée qu'après approbation des comptes administratifs de l'exercice précédent et de l'exercice en cours.*

«Le prélèvement opéré ...

*... constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.*

*(Alinéa sans modification)*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

«La population à prendre en compte pour l'application du présent article est arrêtée dans les conditions prévues à l'article L. 234-19-3.

«Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

«Art. L. 263-15. - I - Bénéficient d'une attribution du fonds destinée à tenir compte de l'insuffisance de leurs ressources fiscales et des charges particulièrement élevées qu'elles supportent, les communes, soit de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux tels que définis au 3° du premier alinéa de l'article L. 234-10 est supérieur à 1 100, soit celles de 10 000 habitants et plus et qui remplissent les deux conditions suivantes :

«1° le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune telle que définie à l'article L. 234-19-3 est supérieur à 11 % ;

«2° le potentiel fiscal par habitant de la commune tel que défini à l'article L. 234-6 est inférieur à 80 % du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France.

*(Alinéa sans modification)*

*(Alinéa sans modification)*

«Art. L. 263-15. - I - ..

..3° de l'article ..

... suivantes :

1° *( Sans modification)*

2° *( Sans modification)*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

«La liste des communes remplissant les conditions ci-dessus est arrêtée chaque année après avis du comité institué à l'article L. 263-13 du présent code.

«II – Les ressources du fonds sont réparties entre les communes dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte de la population, du potentiel fiscal, de l'effort fiscal et du nombre de logements sociaux.

«Le comité institué par l'article L. 263-13 est consulté sur la répartition des ressources de ce fonds. Il arrête la pondération des critères définis à l'alinéa précédent dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat.

«En 1991, à titre exceptionnel, le comité des finances locales institué par l'article L. 234-20 est substitué au comité ci-dessus pour l'application du présent article.

«Art. L. 263-16. – Le Gouvernement présentera chaque année au comité institué à l'article L. 263-13 un rapport sur l'exécution des dispositions de la présente section.»

«II – Les ressources..

du potentiel fiscal et du nombre de logements sociaux.

*(Alinéa sans modification)*

*(Alinéa sans modification)*

*(Alinéa sans modification)*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

**Art. 7 bis**

**Art. 7 bis**

I. - Les dispositions de l'article L.263-14 du code des communes entreront en vigueur au 1er janvier 1992.

*Les communes éligibles au fonds régional de coopération et de solidarité prévu à l'article L.263-13 du code des communes peuvent, sur leur demande, bénéficier en 1991 de prêts du groupe de la Caisse des dépôts et consignations, au titre d'une enveloppe globale de 300 millions de francs. Ces prêts, qui sont consentis à taux nul, sont répartis par le comité de gestion institué par le paragraphe IV de l'article L.263-13 précité.*

II. - Les communes remplissant les conditions prévues au I de l'article L.263-15 du code des communes peuvent, sur leur demande, bénéficier en 1991, dans la limite d'une enveloppe globale de 300 millions de francs, d'un prêt du groupe de la Caisse des dépôts et consignations, le montant de cette enveloppe de prêt est réparti conformément aux dispositions du II de cet article.

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la Commission

Le remboursement en capital de ces prêts sera effectué, en six annuités constantes, à compter de 1992, sur les ressources du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile de France institué par l'article L.263-13 du code des communes. *Il est prélevé, à cet effet, les sommes correspondant à ce remboursement préalablement à la répartition prévue au II de l'article L.263-15.*

Le remboursement ...

*..les ressources du fonds régional de coopération et de solidarité mentionné au premier alinéa ci-dessus.*

TITRE III  
DISPOSITIONS DIVERSES

TITRE III  
DISPOSITIONS DIVERSES

TITRE III  
DISPOSITIONS DIVERSES

*Art. additionnel avant l'art.8*

*L'article 41 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

*"Les crédits affectés par les départements au financement d'actions conduites en vue de l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers défavorisés peuvent être imputés sur le chapitre prévu au premier alinéa ci-dessus à concurrence de 50% du montant de celui-ci.  
. Ces actions, engagées par voie contractuelle avec les communes concernées, sont réputées actions d'insertion sociale au titre de la présente loi."*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la Commission

Art. 8.

*Pour chaque commune concernée, la différence entre les attributions au titre de la dotation globale de fonctionnement initialement notifiées pour l'exercice 1991 et les attributions résultant de l'application de la présente loi est imputée sur la régularisation de la dotation globale de fonctionnement afférente à l'exercice 1990 versée en 1991.*

*Au cas où pour certaines communes, la modification du montant de l'attribution de la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice 1991 serait supérieure au montant de la régularisation afférente à l'exercice 1990, le solde de l'ajustement serait opéré sur les versements afférents à la dotation globale de fonctionnement 1991.*

*L'application de la garantie de progression minimale des attributions de la dotation globale de fonctionnement sera fondée en 1992 sur les attributions de la dotation globale de fonctionnement résultant pour 1991 de la présente loi.*

Art. 8.

*(Sans modification)*

Art. 8.

**Supprimé**

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la Commission

Art. 9.

Par dérogation aux dispositions de l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, la date limite d'adoption du budget de l'exercice 1991 est repoussée au 15 avril 1991 pour les communes de la région d'Ile-de-France.

Art. 9.

*Par dérogation ...*

*..repoussée au 30 avril 1991 ..*

*..de-France.*

Art. 9.

**Supprimé**

Art. 10

Après l'article 34 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement, il est inséré un article 34 bis ainsi rédigé :

"Art 34 bis. - I. - A compter de 1992, il est institué un mécanisme de solidarité financière entre des départements contributifs et des départements bénéficiaires au sein de la dotation globale de fonctionnement des départements afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.

"II. Bénéficient de cette ressource, les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale des départements au prorata des attributions de ce concours particulier.

Art. 10

*(Sans modification)*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

"III. Contribuent à cette ressource, les départements relevant des catégories suivantes :

"1° Un taux de prélèvement égal à 10 % est appliqué à la dotation globale de fonctionnement de l'exercice considéré pour les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des départements et dont le rapport entre le nombre de logements sociaux, tels que définis à l'article L.234-6 du code des communes, et la population du département est inférieur à 10 %.

"Toutefois, à titre exceptionnel, le taux de prélèvement est égal à 5 % pour l'exercice 1992.

"2° Un taux de prélèvement égal à 16 % est appliqué à la dotation globale de fonctionnement de l'exercice considéré pour les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au double du potentiel fiscal national par habitant des départements.

"Toutefois, à titre exceptionnel, le taux de prélèvement est égal à 8 % pour l'exercice 1992."

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la Commission

Art. 11

Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 30 septembre 1992, un rapport sur les modalités et les conséquences d'une prise en compte des recettes de fiscalité indirecte et des produits domaniaux pour le calcul du potentiel fiscal retenu pour la mise en oeuvre de la dotation globale de fonctionnement.

Art. 11

*I.- 1) Dans le deuxième alinéa de l'article L.234-5 du code des communes, les mots:*

*"perçus l'année précédente"  
sont remplacés par les mots:  
"perçus en 1991"*

*2) Les troisième et quatrième alinéa de l'article L.234-5 du code des communes sont abrogés.*

*3) Il est inséré, après le premier alinéa de l'article L.234-8 du code des communes, quatre alinéas ainsi rédigés :*

*"Toutefois, à compter de 1992, l'attribution par habitant revenant à chaque commune est fonction de l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de cette commune, tel que défini à l'article L.234-6 et le potentiel fiscal par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique. Cette attribution est modulée, pour les exercices 1992 à 1994, en fonction de l'effort fiscal, tel que défini à l'article L.234-5, dans les conditions suivantes :*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

"- en 1992, l'attribution par habitant est égale au produit de l'attribution moyenne nationale par les trois-quarts de l'effort fiscal défini à l'article L.234-5, majoré ou minoré proportionnellement à l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel fiscal par habitant de la commune ;

"- en 1993, l'attribution par habitant est égale au produit de l'attribution moyenne nationale par les deux-tiers de l'effort fiscal défini à l'article L.234-5, majoré ou minoré proportionnellement à l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel fiscal par habitant de la commune ;

"- en 1994, l'attribution par habitant est égale au produit de l'attribution moyenne nationale par un tiers de l'effort fiscal défini à l'article L.234-5, majoré ou minoré proportionnellement à l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel fiscal par habitant de la commune."

II.- Dans le premier alinéa de l'article L.234-6 du code des communes, les termes :

"les bases brutes"

sont remplacés par les termes :

"les bases nettes"

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

*III.- Dans le début du premier alinéa de l'article L.234-6 du code des communes, les mots :*

*"Le potentiel fiscal d'une commune est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes locales"*

*sont remplacés par les mots :*

*"Le potentiel fiscal d'une commune est égal à la somme du montant des compensations versées par l'Etat aux collectivités locales au titre des mesures d'allègement de bases de taxe professionnelle et d'exonération des constructions neuves de taxe foncière sur les propriétés non bâties, ce montant étant divisé respectivement par les taux moyens nationaux constatés pour ces deux taxes, et du montant des bases pondérées des quatre taxes locales"*

*IV.- Le premier alinéa de l'article L.234-6 du code des communes est complété par une phrase ainsi rédigée :*

*"Le montant des recettes de fiscalité indirecte, ainsi que le montant des produits domaniaux de la commune, multipliés par des coefficients fixés par décret, sont en outre ajoutés au montant ainsi obtenu pour la détermination du potentiel fiscal."*

*V.- L'article L.234-10 du code des communes est ainsi rédigé :*

*"Art. L.234-10.- Il est institué une dotation de compensation destinée à tenir compte de certaines charges particulières des communes. Cette dotation est répartie entre l'ensemble des communes :*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

*"1° Pour 50 % de son montant, proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, cette longueur étant doublée par les communes situées en zone de montagne ;*

*"2° Pour 50 % de son montant en fonction du niveau de l'indice des charges à caractère social défini à l'article L.234-14-2.*

*"La part des ressources affectées à la dotation de compensation est fixée à 22,5 % de la dotation globale de fonctionnement des communes après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers régis par les articles L.234-13, L.234-14 et L.234-14-1 et pour la garantie d'évolution prévue à l'article L.234-19-1."*

*V.- 1) Dans le premier alinéa de l'article L.234-19-1 du code des communes, après les mots :*

*"de 55 % au moins"*

*sont insérés les mots :*

*1° "et, pour les communes de 2.000 habitants, de 70 % au moins"*

*2) Le premier alinéa de l'article L.234-19-1 du code des communes est remplacé par les alinéas suivants :*

*"Les communes reçoivent, au titre de la dotation globale de fonctionnement, une attribution qui progresse d'une année sur l'autre :*

*"- d'au moins 40 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement, pour les communes dont la population est supérieure à 10.000 habitants,*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

*" d'au moins 55 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement pour les communes dont la population est comprise entre 2.000 et 10.000 habitants,*

*" d'au moins 80 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement pour les communes dont la population est inférieure à 2.000 habitants.*

*"Pour les groupements de communes, l'attribution reçue au titre de la dotation de base et de la dotation de péréquation progresse d'une année sur l'autre d'au moins 55 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement."*

*VII.- L'entrée en vigueur des dispositions ci-dessus est soumise à l'approbation préalable du Parlement.*

*Le Gouvernement présente, avant le 2 octobre 1991, un rapport au Parlement retraçant l'ensemble des conséquences des paragraphes et sous-paragraphes du présent article, ces conséquences étant appréciées séparément, d'une part, simultanément, d'autre part.*

*Art. additionnel après l'article 11*

*I.- La sous-section II de la section I "dotation globale de fonctionnement" du chapitre IV du titre III du livre II du code des communes est ainsi rédigée :*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Propositions de la Commission**

**"Sous-section II  
"Répartition de la dotation**

**"Art. L.234-2.- La dotation globale de fonctionnement prévue à l'article L.234-1 est répartie entre les communes :**

**"- à raison de 50 % au prorata de leur nombre d'habitants**

**"- à raison de 50 % au prorata du nombre d'hectares de leur territoire."**

**II.- Les sous-sections III et IV de la section I mentionnée au premier alinéa du paragraphe ci-dessus sont abrogées.**

**III.- L'entrée en vigueur des dispositions des paragraphes I et II ci-dessus est subordonnée à l'approbation du Parlement.**

**Le Gouvernement présente, avant le 2 octobre 1991, un rapport au Parlement retraçant l'ensemble des conséquences de ces dispositions et précisant l'écart entre les attributions qui seraient perçues par les communes des différents groupes démographiques sur leur fondement et les attributions qu'elles ont effectivement perçues en 1991.**

**Texte en vigueur**

—

**Texte du projet de loi**

—

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

—

**Art. 12**

Le Gouvernement s'engage à déposer une étude tendant à la création d'une dotation pour les communes rurales. Cette étude prendra la forme d'un rapport au Parlement déposé avant le 15 octobre 1991. Elle précisera dans quelles conditions la dotation globale de fonctionnement peut être rééquilibrée en faveur des communes rurales, notamment en aménageant les critères de répartition de la dotation de péréquation et envisagera les modalités de création d'une dotation de solidarité rurale bénéficiant aux communes de moins de 10.000 habitants sur la base des trois critères du potentiel fiscal, de l'effort fiscal et de la surface desdites communes. Cette étude envisagera la création d'une dotation pour les communes rurales de montagne et présentera une simulation des effets de cette création sur la dotation globale de fonctionnement. Elle fera également apparaître les conséquences économiques éventuelles pour les communes de montagne du manque d'enneigement en fonction des investissements effectués.

**Propositions de la Commission**

—

**Art. 12**

(Sans modification)

**Texte en vigueur**

—

**Texte du projet de loi**

—

**Texte adopté par l'Assemblée  
nationale en première lecture**

—

**Art. 13**

**Le Gouvernement remettra avant  
le 1er février 1991 un rapport au  
Parlement évaluant l'application de  
la présente loi dans les départements  
d'outre-mer.**

**Propositions de la Commission**

—

**Art. 13**

*(Sans modification)*