

N° 242

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990-1991

Annexe 3 - Procès-verbal de la séance du mercredi 27 mars 1991

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,

TRANSMIS PAR

M. LE PREMIER MINISTRE

A

M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

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

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, le projet de loi dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) - 1899, 1907 et T.A. 454.

Collectivités locales.

TITRE PREMIER

DE LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE ENTRE LES COMMUNES

Article premier A (*nouveau*)

I. — L'article L. 234-1 du code des communes est complété par les alinéas suivants :

« A compter du 1^{er} 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 du 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.

« 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.

« 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.

« 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 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 1^{er} janvier 1992.

Article premier B (*nouveau*).

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. »

Article premier C (*nouveau*).

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'allègement des bases de taxe professionnelle et d'exonération du foncier bâti pour les constructions nouvelles.

Article premier.

I. — Au deuxième alinéa de l'article L. 234-12 du code des communes, aux pourcentages « 2 % » et « 3 % » sont substitués respectivement les pourcentages « 3 % » et « 4 % ».

II. — Les dispositions du I ci-dessus entreront en vigueur à compter de 1994.

Art. 2.

I. — Au troisième alinéa du I de l'article L. 234-13 du code des communes, les pourcentages « 50 % » et « 60 % » sont remplacés par les pourcentages « 30 % » et « 40 % ».

II. — Les dispositions du I ci-dessus entreront en vigueur à compter de 1994.

Art. 2 bis (nouveau).

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.

Après l'article L. 234-14 du code des communes, il est inséré un article L. 234-14-1 ainsi rédigé :

« *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° 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 qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires 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.

« 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.

« 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, après avis du comité des finances locales, entre les communes éligibles dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte de la population, du potentiel fiscal et du nombre de logements sociaux.

« L'avis du comité des finances locales est donné au vu d'un rapport présenté par le Gouvernement, qui retrace les actions de développement social urbain entreprises au cours de l'exercice précédent par les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine. »

Art. 3 bis (nouveau).

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 celui 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.

L'article L. 234-19-1 du code des communes est ainsi modifié :

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 20 % 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, 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 ;

« 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 et pris en compte dans la limite de 1,20, est supérieur au potentiel fiscal moyen national par 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 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 :

« 1° l'attribution au titre de la garantie d'évolution minimale, telle que définie au I, 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 et pris en compte dans la limite de 1,20, est supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant ;

« 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 %.

« 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. »

Il est inséré un « IV » avant le dernier alinéa du même article.

Art. 5.

L'article L. 234-21-1 du code des communes est abrogé.

Art. 6.

Le premier alinéa de l'article L. 262-5 du code des communes est ainsi rédigé :

« Les communes des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut spécial 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. »

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 :

« *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 1^{er} janvier 1991, un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

« 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,
- « – le maire de Paris,
- « – deux présidents de groupements de communes élus par le collège des présidents de groupements de communes de la région d'Ile-de-France à la représentation proportionnelle au plus fort reste,
- « – huit maires élus par le collège des maires de la région d'Ile-de-France à la représentation proportionnelle au plus fort reste,
- « – 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.

« 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 :

« 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 ;

« 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 ;

« 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.

« 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 en application du présent article ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

« 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.

« 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° 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.

La liste des communes remplissant les conditions ci-dessus est arrêtée chaque année après avis du comité institué à l'article L. 263-13.

« 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 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. »

Art. 7 bis (no III).

I. — Les dispositions de l'article L. 263-14 du code des communes entreront en vigueur au 1^{er} janvier 1992.

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.

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.

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

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. 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 30 avril 1991 pour les communes de la région d'Ile-de-France.

Art. 10 (*nouveau*).

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*. — 1. — A compter de 1992, il est institué un mécanisme de solidarité financière entre des départements contributeurs 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.

« 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 15 % 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. »

Art. 11 (nouveau).

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 œuvre de la dotation globale de fonctionnement.

Art. 12 (nouveau).

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.

Art. 13 (nouveau).

Le Gouvernement remettra, avant le 1^{er} février 1992, un rapport au Parlement évaluant l'application de la présente loi dans les départements d'outre-mer.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 22 mars 1991.

Le Président,

Signé : LAURENT FABIUS.