

N° 252

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 2 avril 1991.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, 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. Michel RUFIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Étienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hæffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdilhe, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1899, 1907 et TA 454.

Sénat : 242, 251 et 253 (1990-1991).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN PROJET DE LOI ÉLABORÉ À LA HÂTE QUI NE PARTICIPE QUE D'UNE VISION PARTIELLE DE L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE ET DONT L'EXAMEN EST PRÉCIPITÉ	7
A. UN PROJET DE LOI ÉLABORÉ A LA HÂTE	7
B. UN PROJET DE LOI SANS VUE D'ENSEMBLE DE L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE	8
C. UN PROJET DE LOI EXAMINÉ DANS LA PRÉCIPITATION	9
II. L'INSTITUTION DE SOLIDARITÉS ENTRE COMMUNES URBAINES	10
A. UN PRINCIPE SIMPLE	10
B. UNE APPRÉCIATION DIFFÉRENTE POUR LES DEUX DISPOSITIFS ...	11
1. La dotation de solidarité urbaine	11
2. Le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France ..	14
III. L'ÉVENTUELLE DOTATION DE SOLIDARITÉ RURALE ET L'INSTITUTION D'UNE SOLIDARITÉ ENTRE LES DÉPARTEMENTS	15
A. L'ÉVENTUELLE DOTATION DE SOLIDARITÉ RURALE	15
B. L'INSTITUTION D'UNE SOLIDARITÉ ENTRE LES DÉPARTEMENTS ...	16

	<u>Pages</u>
EXAMEN DES ARTICLES	17
TITRE PREMIER - DE LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE ENTRE LES COMMUNES	17
. <i>Article premier A</i> (article L. 234-1 du code des communes) Détermination du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement et modalités de répartition de la régularisation	17
. <i>Article premier B</i> (article L. 234-4 du code des communes) Population prise en compte pour la dotation de péréquation ..	18
. <i>Article premier C</i> Définition du potentiel fiscal	19
. <i>Articles premier et 2</i> (articles L. 234-12 et L. 234-13 du code des communes) Montant des concours particuliers au sein de la dotation globale de fonctionnement et part réservée aux communes touristiques et thermales	21
. <i>Article 2 bis</i> (article L. 234-14 du code des communes) Attribution de la dotation ville centre dans la région d'île de France	23
. <i>Article 3</i> (articles L. 234-14-1 nouveau du code des communes) Dotation de solidarité urbaine	25
. <i>Article 3 bis</i> Simulations en vue de la prise en compte des bénéficiaires de diverses aides au logement comme critère d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine	34
. <i>Articles 4 et 5</i> (articles L. 234-19-1 et L. 234-21-1 du code des communes) Minoration ou suppression de la garantie de progression de la dotation globale de fonctionnement	35
. <i>Article additionnel après l'article 5</i> Modification des attributions au titre de la dotation globale de fonctionnement de 1991	43
. <i>Article 6</i> (article L. 262-5 du code des communes) Application de la dotation de solidarité urbaine aux communes des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon	44

TITRE II - DE LA SOLIDARITÉ ENTRE LES COMMUNES D'ILE-DE-FRANCE	45
<i>. Article 7</i> (articles L. 263-13 à L. 263-16 du code des communes) Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France	45
<i>. Article 7 bis</i> Entrée en vigueur du mécanisme de solidarité entre les communes d'Ile-de-France	58
TITRE III - DISPOSITIONS DIVERSES	59
<i>. Article 8</i> Modification des attributions au titre de la dotation globale de fonctionnement	
<i>. Article 9</i> Date limite d'adoption du budget 1991 pour les communes de la région d'Ile-de-France	59
<i>. Article 10</i> (article 34 bis nouveau de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985) Solidarité financière entre les départements	60
<i>. Article 11</i> Prise en compte des recettes de fiscalité indirecte et des produits domaniaux pour le calcul du potentiel fiscal	62
<i>. Article 12</i> Rapport en vue de la création d'une dotation pour les communes rurales	62
<i>. Article 13</i> Rapport d'application dans les départements d'outre-mer	64
<i>. Intitulé du projet de loi</i>	64
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION	65

Mesdames, Messieurs,

Bien que les collectivités territoriales et le suivi de la décentralisation soient des matières éminemment de la compétence de votre commission des Lois, cette dernière consent ordinairement à laisser la commission des Finances examiner au fond les projets ou propositions de loi qui traitent exclusivement des finances locales et de la fiscalité locale.

Elle a entendu cette fois encore suivre une telle ligne de conduite et, admettant que le présent projet de loi soit renvoyé au fond à la commission des Finances, a demandé bien évidemment à en être saisie pour avis, non pour la concurrencer mais pour tenter d'éclairer le Sénat de son expérience en ces matières.

Le projet de loi qui vous est soumis avait initialement un double objet :

- créer un nouveau concours particulier au sein de la dotation globale de fonctionnement, la dotation de solidarité urbaine, qui bénéficierait aux communes urbaines considérées comme les plus «pauvres» et qui serait financé par une évolution différenciée de la garantie de progression minimale des communes de 10.000 habitants et plus considérées comme les plus «riches» ;

- instituer en outre au sein de la seule région d'Ile-de-France un dispositif de solidarité spécifique supplémentaire par la voie d'un prélèvement par l'Etat opéré sur les recettes fiscales des communes de cette région considérées comme les plus «riches».

Mais il a été complété à l'Assemblée nationale par un dispositif de solidarité entre les départements destiné à contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural et par une

demande d'étude en vue de la création d'une dotation de solidarité rurale.

Pour répondre à un problème réel, il s'agit d'un texte de circonstance élaboré à la hâte qui, pour ce motif, ne participe que d'une vision étroite de l'aménagement de l'espace, et qui doit faire l'objet d'un examen précipité. Il tente certes de porter solution aux difficultés des villes par la solidarité entre communes urbaines, mais non sans porter atteinte, dans son deuxième volet, à la nécessaire liberté d'action des gestionnaires locaux

Quant aux difficultés du milieu rural, elles ne sont guère qu'évoquées, la solidarité entre les départements n'assurant pas nécessairement un traitement de ces difficultés, quel que soit l'objectif affiché du dispositif, et la création d'une dotation de solidarité rurale restant une éventualité aux principes vagues.

I. UN PROJET DE LOI ÉLABORÉ À LA HÂTE QUI NE PARTICIPE QUE D'UNE VISION PARTIELLE DE L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE ET DONT L'EXAMEN EST PRÉCIPITÉ

A. UN PROJET DE LOI ÉLABORÉ A LA HÂTE

L'émeute de Vaulx-en-velin et les déprédations causées par des bandes qui semblaient venues des banlieues à l'occasion des manifestations lycéennes à l'automne 1990 ont attiré l'attention du public sur la situation dans certaines marges des villes françaises. L'émotion suscitée par ces violences qui bénéficièrent d'une large couverture médiatique et par les carences constatées dans le maintien de l'ordre public ne pouvait manquer d'amener le gouvernement à relancer à la hâte une politique de la ville. Ainsi, au début de décembre 1990, dans un discours prononcé lors des assises de "Banlieues 89", le Chef de l'Etat a-t-il énuméré quelques actions à entreprendre, notamment la création d'un ministère supplémentaire et *«une loi qui permettra de tailler dans la dotation globale de fonctionnement des communes»*.

La politique de la ville devenait un enjeu essentiel pour le gouvernement et une véritable «affaire d'Etat». Encore faut-il s'entendre sur les termes car la première mesure prise pour tenter de porter solution aux problèmes des banlieues, le présent projet a précisément pour objet de décharger l'Etat de ses responsabilités en en transférant la charge sur certaines communes par l'institution de mécanismes de solidarité entre communes urbaines.

Pour une fois, le gouvernement s'est accordé des délais courts pour élaborer son projet de loi, quoique nettement plus longs encore que ceux qu'il accorde au Parlement pour procéder à son examen.

En effet, dès le 20 décembre, soit deux semaines après le discours du Chef de l'Etat, le ministre délégué chargé de la sécurité civile et des collectivités territoriales présentait au Comité des finances locales les orientations du gouvernement sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement. Il ne s'agissait en effet alors que de rechercher une répartition de la D.G.F. permettant une péréquation plus forte entre les communes riches et les communes pauvres dont les besoins sociaux sont importants. Puis, le 10 janvier, le ministre délégué consultait le Comité des finances locales sur le projet de loi, sans texte cependant, ledit projet étant alors en cours

d'examen devant le Conseil d'Etat. Le dispositif s'était à ce moment augmenté d'un second volet instituant un mécanisme de solidarité supplémentaire spécifique à la région d'Ile-de-France.

Le projet de loi était déposé le 16 janvier 1991 sur le Bureau de l'Assemblée nationale dans la perspective d'un examen par le Parlement au cours d'une session extraordinaire qui aurait dû être ouverte le 28 janvier si la situation internationale l'avait permis.

Incontestablement, le gouvernement a donc fait diligence pour élaborer son texte mais malheureusement cette hâte transparait dans le dispositif.

B. UN PROJET DE LOI SANS VUE D'ENSEMBLE DE L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE

De par son origine, le projet de loi ne participe pas d'une politique d'ensemble de l'aménagement de l'espace mais d'une politique quelque peu improvisée de la ville. Il en résultait une grande absence dans ce texte qui tend à organiser la solidarité entre les communes : celles des communes rurales.

L'attention doit pourtant aussi être attirée sur la situation de certaines communes rurales, et notamment sur les besoins sociaux de leurs populations et sur la multiplication des friches par abandon de l'habitat rural. Car c'est la survie même de l'espace rural français, c'est-à-dire de la majeure partie du territoire, qui se trouve en cause et l'on peut penser qu'assurer cette survie constitue un des éléments permettant de pallier les difficultés des villes confrontées à l'afflux des populations. Mais encore faudrait-il concevoir une politique globale de l'aménagement du territoire.

C'est pourquoi il paraît difficilement acceptable qu'un texte qui tend à accroître le rôle péréquateur de la D.G.F. ne s'attache qu'aux communes urbaines. Il n'est certes pas illégitime d'entreprendre une politique en faveur de certaines communes urbaines qui disposent de faibles ressources pour faire face à des charges importantes dues aux besoins sociaux de leur population. Mais comment, dans le même temps, peut-on omettre de faire bénéficier les communes rurales les plus déshéritées d'un mécanisme de solidarité et de l'utilisation de la D.G.F. à des fins de réduction des inégalités ?

Si les communes rurales étaient totalement absentes du projet de loi initial, elles furent souvent évoquées lors des débats à l'Assemblée nationale.

Mais ce n'est qu'en fin de débat à l'Assemblée nationale que le gouvernement a accepté de raccrocher à son projet de loi certaines dispositions devant contribuer à améliorer les conditions de vie en milieu rural.

C. UN PROJET DE LOI EXAMINÉ DANS LA PRÉCIPITATION

Le gouvernement s'est refusé à accorder à la Haute assemblée les délais qui lui semblaient nécessaires pour examiner le projet de loi.

Votre rapporteur regrette que n'ait pu lui être accordé le temps d'organiser des auditions d'associations d'élus pour enrichir sa réflexion personnelle. Il regrette également que le temps écoulé entre l'adoption du texte par l'Assemblée nationale et l'examen au Sénat ait été si court qu'il n'ait permis d'obtenir que tardivement les simulations des incidences des modifications introduites dans la première assemblée saisie et qu'il ne fût pas non plus possible d'obtenir des simulations des conséquences des amendements qu'il envisageait.

Cette précipitation n'a pas permis à votre commission de s'attacher à la véritable réforme à entreprendre, celle de la dotation globale de fonctionnement.

Elle a donc décidé de se limiter à l'examen du dispositif gouvernemental, avec le sentiment qu'il lui était impossible d'exercer pleinement son droit d'amendement sauf à risquer de bouleverser ledit dispositif faute de pouvoir apprécier les incidences des modifications envisagées.

Dans ces conditions, elle a considéré qu'étaient inacceptables les dispositions qui, telles certaines adjonctions opérées par l'Assemblée nationale, tendaient à opérer des modifications ponctuelles mais peut-être lourdes de conséquences pour les équilibres actuels de la dotation globale de fonctionnement. **La D.G.F. ne peut faire l'objet de manipulations subreptices. Elle nécessite une révision globale.**

II. L'INSTITUTION DE SOLIDARITÉS ENTRE COMMUNES URBAINES

A. UN PRINCIPE SIMPLE

Le projet de loi repose sur un principe très simple : faire payer les riches pour donner aux pauvres.

En l'espèce, il convient ainsi de faire payer les communes urbaines riches, sans s'interroger sur l'origine de leur prospérité, pour donner aux communes urbaines pauvres, sans s'interroger non plus sur l'origine de leurs difficultés et sur l'utilisation des sommes qui leur seront attribuées.

Que ce principe soit quelque peu contestable, votre commission ne le niera certes pas. Mais elle estime néanmoins qu'il convient d'admettre ce fondement du projet de loi. Il lui paraît en effet indéniable que de trop grandes inégalités existent entre communes, inégalités qui peuvent avoir d'autres sources que les différences de qualité dans la gestion locale et elle admet donc parfaitement qu'une solidarité soit instituée entre communes urbaines.

Encore faut-il que ses modalités soient acceptables. A cet égard, les deux mécanismes distincts envisagés par les auteurs du projet de loi ne peuvent que recevoir une appréciation différente. En effet, alors que la solidarité instituée au niveau national par la création d'un nouveau concours particulier au sein de la dotation globale de fonctionnement peut être approuvée dans son principe, même si les critères retenus pour sélectionner les communes qui participeraient à la solidarité et celles qui en bénéficieraient sont critiquables, le mécanisme de solidarité spécifique prévu, en sus, au sein de la région d'Ile-de-France paraît inadmissible car attentatoire à des principes de valeur constitutionnelle.

B. UNE APPRÉCIATION DIFFÉRENTE POUR LES DEUX DISPOSITIFS

1. La dotation de solidarité urbaine

On peut certes admettre que la dotation globale de fonctionnement, bien qu'elle soit à l'origine le substitut de divers concours de l'Etat représentatifs de ressources fiscales antérieurement perçues par les communes, soit utilisée pour assurer une certaine solidarité entre les communes. Depuis son institution, le législateur a cherché à préserver un certain équilibre dans le mécanisme de répartition de la D.G.F. afin, d'une part, de maintenir les ressources des communes et de ne pas bouleverser brutalement leurs budgets et, d'autre part, de faire jouer à ces concours un certain rôle péréquateur. Cet exercice difficile a, avec le développement de la fonction de péréquation, rendu le système de la dotation globale de fonctionnement extrêmement complexe. Et le titre premier du projet de loi ne va certes pas dans le sens de la simplification.

Le dispositif proposé tend à réduire les droits acquis des communes pour développer la solidarité. Il sera exposé en détail au cours de l'examen des articles. Votre rapporteur se contentera ici d'en décrire les grandes lignes.

Il vous est proposé par le gouvernement d'instituer un nouveau concours particulier au sein de la D.G.F., la dotation de solidarité urbaine qui, au terme d'une période transitoire de trois ans, représenterait au moins 35 % de la part de la D.G.F. affectée aux concours particuliers, part qui, elle-même, serait désormais fixée entre 3 % et 4 % du montant de la D.G.F. au lieu de varier aujourd'hui entre 2 % et 3 %.

Bénéficieraient de ce concours particulier :

- des communes de moins de 10.000 habitants, sélectionnées à partir d'un seul critère, le nombre de logements sociaux en valeur absolue. Pour cette catégorie de communes, leur degré de richesse ou de pauvreté n'est pas pris en compte ;

- des communes de 10.000 habitants et plus, sélectionnées à partir de deux critères : le nombre de logements sociaux rapporté à la population et le potentiel fiscal par habitant.

Le financement de cette nouvelle dotation serait assuré par une minoration du taux d'évolution minimale

garantie de la D.G.F. (taux qui est de 55 %) de certaines communes d'au moins 10.000 habitants considérées comme favorisées, minoration que l'Assemblée nationale a accentuée par rapport au projet initial du gouvernement. Ces communes seraient sélectionnées à partir de trois critères :

- l'importance de l'attribution de D.G.F. perçue au titre de la garantie d'évolution minimale par rapport au total des attributions de D.G.F. 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 : si cette part est supérieure à 10 %, la commune est susceptible d'être ponctionnée à condition qu'elle réponde aux deux autres conditions suivantes ;

- un potentiel fiscal par habitant, divisé par l'effort fiscal, (plafonné cependant par l'Assemblée nationale) supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant ;

- l'importance du nombre de logements sociaux rapporté à la population.

La minoration du taux de progression serait d'autant plus forte que la part de D.G.F. perçue au titre de la garantie serait plus élevée. Deux catégories sont distinguées :

- taux ramené de 55 % à 20 % pour les communes où la part de D.G.F. reçue au titre de la garantie est située entre 10 % et 20 % des attributions de D.G.F. perçues au titre du tronc commun et de la garantie ;

- taux ramené de 55 % à 0 % pour les communes où ladite part représente plus de 20 % de ces attributions.

La première année d'application de la D.S.U., la minoration du taux serait encore plus importante pour les communes considérées comme les plus riches et aboutirait à l'application d'un taux négatif.

Les simulations opérées à partir de ce dispositif montrent une certaine inadaptation de ses modalités au but recherché au point que certains ont même pensé que des arrières pensées politiques avaient guidé l'élaboration du texte. Votre commission préfère considérer les imperfections du mécanisme proposé comme un reflet de la précipitation du gouvernement pour préparer son projet de loi. Le gouvernement a en effet fait appel à des notions existantes dans les mécanismes actuels de répartition de la D.G.F., notions qui n'apparaissent pas toujours adéquates.

Ainsi, pour apprécier l'importance des besoins sociaux, le gouvernement a recours au rapport entre les logements sociaux et la population. Mais le logement social, au sens du code des communes, est une notion restrictive qui ne prend guère en compte que le parc H.L.M. et néglige le logement social de fait, c'est-à-dire les logements vétustes et sans confort, ce qui explique que, comme le montrent les simulations, certaines communes urbaines (Marseille ou Monfermeil, par exemple) qui connaissent des difficultés manifestes ne bénéficieraient d'aucune attribution au titre de la D.S.U.. Quant à la population de la commune prise en compte, il s'agissait, dans le texte initial, de la « population D.G.F. », c'est-à-dire de la population totale majorée d'un habitant par résidence secondaire, ce qui s'avérait extrêmement inéquitable pour certaines communes, notamment touristiques, qui, avec un tel critère, à peu près sûrement devaient être exclues *a priori* du bénéfice de la D.S.U.. Sur ce dernier point, l'Assemblée nationale a opportunément amendé le projet de loi.

Pour apprécier la richesse de la commune, les auteurs du projet de loi utilisent l'importance de la part de D.G.F. reçue au titre de la garantie en ce qui concerne les communes ponctionnées. Eu égard à la proportion de communes dont la D.G.F. ne progresse que grâce à la garantie, on peut s'interroger sur la validité de ce critère. Pour évaluer le niveau de richesse ou de pauvreté, il est également fait appel à la notion de potentiel fiscal, indicateur peu fiable tant que la révision des bases n'est pas effectuée, et surtout très partiel, car les recettes non fiscales de certaines communes peuvent être extrêmement importantes.

En outre, le gouvernement a recours à la notion d'effort fiscal. L'Assemblée nationale a certes décidé de limiter la prise en compte de ce facteur, mais on ne peut se satisfaire d'un simple plafonnement. Car une pression fiscale élevée ne reflète pas nécessairement l'existence de charges importantes et de besoins sociaux à satisfaire et surtout un tel critère ne fait qu'encourager l'augmentation de la fiscalité locale, ce qui n'est certainement pas souhaitable si l'on considère que la création d'emplois par l'installation d'entreprises constitue un facteur beaucoup plus efficace pour résoudre les difficultés de certaines villes que tous les dispositifs de solidarité imaginables.

Votre commission vous proposera donc des amendements pour rendre plus adaptés à l'objet de la D.S.U. les critères de sélection des communes bénéficiaires et des communes ponctionnées et pour éviter de déséquilibrer à l'excès les budgets des communes frappées par la minoration du taux d'évolution minimale garantie, tout en étant parfaitement consciente que ces tentatives d'amélioration des

critères ne permettent en rien d'atténuer la complexité du mécanisme de ce nouveau concours particulier.

2. Le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France

Si on doit approuver l'institution de la D.S.U., sous réserve d'en modifier les critères, la création, proposée par le titre II du projet de loi, d'un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France paraît en revanche inacceptable.

Ce fonds serait en effet alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes de la région d'Ile-de-France.

Point n'est besoin ici de présenter les modalités de sélection des communes contributives et des communes susceptibles de bénéficier d'une attribution du fonds. Elles seront exposées en détail lors de l'examen des articles et il suffit de dire que certains des critères retenus sont tout aussi critiquables qu'en matière de D.S.U.. Ce sont d'ailleurs largement les mêmes.

Mais, en l'espèce, l'inadéquation de ces critères importe peu. Quand bien même ils pourraient être approuvés sans réserve pour leur justesse, le mécanisme proposé resterait dans son principe inacceptable pour votre commission.

En effet, l'institution d'un prélèvement sur les ressources fiscales de certaines communes d'Ile-de-France lui est apparue attentatoire à plusieurs principes de valeur constitutionnelle, comme votre rapporteur le développera à propos de l'examen de l'article 7 du projet de loi :

- ce mécanisme ne respecte pas le droit, reconnu par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de tout citoyen de constater, par lui-même ou par ses représentants, la nécessité de la contribution publique et d'en suivre l'emploi ;

- il restreint en outre les ressources fiscales des communes contributives au point d'en entraver la libre administration ;

- il paraît contraire au principe d'égalité car l'évidente spécificité de la région d'Ile-de-France ne suffit pas à justifier l'institution d'un tel mécanisme de solidarité.

Votre commission vous proposera donc de supprimer purement et simplement le titre II du projet par amendements, à défaut de pouvoir déposer une exception d'irrecevabilité à l'encontre de cette seule partie du projet de loi, le Règlement de la Haute assemblée ne permettant à une commission pour avis que d'opposer une telle motion à l'ensemble du projet.

III. L'ÉVENTUELLE DOTATION DE SOLIDARITÉ RURALE ET L'INSTITUTION D'UNE SOLIDARITÉ ENTRE LES DÉPARTEMENTS

A. L'ÉVENTUELLE DOTATION DE SOLIDARITÉ RURALE

Le gouvernement n'avait pas voulu envisager la création d'un mécanisme de solidarité entre les communes rurales. Cependant, au cours des débats à l'Assemblée nationale, sa position a quelque peu évolué. L'éventualité de l'institution d'une dotation de solidarité rurale est désormais mentionnée dans le projet, car l'Assemblée nationale, dans un article additionnel, a demandé au gouvernement la réalisation, avant le 15 octobre 1991, d'une étude tendant à la création d'une dotation pour les communes rurales. Mais l'institution de cette dotation dont pourraient bénéficier des communes de moins de 10.000 habitants ne reste qu'éventuelle. En outre, le choix des critères de sélection qui doivent être envisagés dans les simulations paraît insuffisant. Pour le reste, les principes qui pourraient fonder cette dotation restent flous : la solidarité serait-elle organisée entre communes rurales ou s'exercerait-elle au bénéfice de ces dernières et de la part des communes urbaines ?

Votre commission vous proposera de préciser le principe de cette éventuelle dotation de solidarité dont la finalité rurale serait affirmée par le fait que n'en bénéficieraient que des communes de moins de 2.000 habitants.

B. L'INSTITUTION D'UNE SOLIDARITÉ ENTRE LES DÉPARTEMENTS

Par ailleurs, le gouvernement a aussi admis, à la fin des débats à l'Assemblée nationale, l'insertion d'une disposition instaurant une solidarité entre départements pour contribuer à améliorer les conditions de vie en milieu rural. Votre commission regrette que l'Association des présidents de conseils généraux n'ait pas eu à connaître de ce dispositif, mais le mécanisme proposé a le mérite de la simplicité puisqu'il consiste en un abondement de la dotation des départements éligibles à la dotation minimale de fonctionnement, abondement financé par un prélèvement sur la D.G.F. de certains autres départements.

Votre commission vous proposera de l'adopter.

*

* *

Sous réserve des amendements présentés ci-après, votre commission vous demande d'adopter le projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

DE LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE ENTRE LES COMMUNES

L'intitulé de ce titre, qui était initialement *'De la dotation globale de fonctionnement'*, résulte d'un amendement de l'Assemblée nationale.

Article premier A

(article L. 234-1 du code des communes)

Détermination du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement et modalités de répartition de la régularisation

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, a un double objet.

Tout d'abord, il réintroduit dans l'article L. 234-1 du code des communes les dispositions relatives à la **détermination du taux d'évolution de la D.G.F.**, lesquelles en avaient été extraites lors de la modification du mode d'indexation en 1989. En conséquence, il abroge l'article 47 de la loi de finances pour 1990 à compter du 1er janvier 1992, article par lequel avait été opérée ladite modification. Votre commission ne peut que rappeler que la Haute Assemblée s'était vigoureusement élevée contre le changement du mécanisme d'indexation de la D.G.F..

Mais la portée de cet amendement de l'Assemblée nationale n'est pas que formelle ou de provocation à l'égard de la Haute Assemblée. Cet article additionnel propose également, à partir de l'exercice prochain, une modification du mode de répartition de la régularisation de la D.G.F..

Actuellement, le montant de la régularisation, auquel est ajouté le reliquat comptable éventuel du même exercice, est réparti entre tous les bénéficiaires de la D.G.F. au prorata des sommes reçues au cours de l'exercice correspondant. Selon le dispositif de l'Assemblée nationale, la répartition serait effectuée selon les modalités appliquées pour la dotation initiale de l'année au cours de laquelle la régularisation est versée. Ces nouvelles modalités tendent à restreindre le poids de la garantie dans la répartition de la régularisation, pour toutes les communes qui en bénéficient et donc même pour les petites communes rurales, et au contraire à privilégier les mécanismes de péréquation.

En outre, le dispositif proposé fait disparaître la possibilité de notification par anticipation d'une fraction de la régularisation au début de l'exercice au cours duquel elle est versée.

Votre commission estime que les mécanismes de la D.G.F., s'ils méritent d'être entièrement réexaminés, ne peuvent être remis en cause par diverses modifications ponctuelles à l'occasion de la création de mécanismes de solidarité entre communes urbaines.

Elle vous propose donc un amendement de suppression de cet article.

Article premier B

(article L. 234-4 du code des communes)

Population prise en compte pour la dotation de péréquation

Cet article, également introduit par l'Assemblée nationale, prévoit que, pour le calcul de la seconde fraction de la dotation de péréquation, laquelle est destinée à tenir compte de l'insuffisance du revenu par habitant, la population prise en compte ne serait plus la « population D.G.F. » telle que définie par l'article L. 234-19-3 du code des communes, c'est-à-dire la population totale majorée d'un habitant par résidence secondaire, mais simplement la population totale.

Il convient de rappeler que la dotation de péréquation comprend deux fractions :

- la première destinée à tenir compte de l'inégalité des ressources fiscales et représentant 30 % des ressources affectées à la D.G.F. après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers et pour la garantie d'évolution minimale ;

- la seconde, présentement en cause, destinée à tenir compte de l'insuffisance du revenu par habitant et représentant 7,5 % des ressources affectées à la D.G.F. après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers.

Le dispositif proposé a pour but «*d'éviter de favoriser de façon excessive certaines communes à caractère touristique*». Effectivement, la prise en compte de la population D.G.F. pour la seconde fraction de la dotation de péréquation avantage sensiblement les communes touristiques où l'écart entre la population permanente et celle des résidences secondaires est important. Mais le législateur a jugé que les communes touristiques et thermales, en raison des charges qu'elles supportent, devaient bénéficier d'un concours particulier de la D.G.F.. Convient-il alors de leur reprendre d'une main ce qu'on leur a accordé de l'autre ? D'autant que, dans le même temps, est instituée la dotation de solidarité urbaine à laquelle plusieurs communes touristiques vont devoir contribuer par une minoration du taux d'évolution minimale garantie de leur D.G.F..

Votre commission vous propose donc un amendement supprimant cet article.

Article premier C

Définition du potentiel fiscal

Le potentiel fiscal d'une commune qui est utilisé comme critère dans la répartition de la D.G.F. est défini par l'article L. 234-6 du code des communes comme égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales (les deux taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle), ces bases étant les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions communales, minorées, le cas échéant, du montant des bases correspondant à l'écrêtement opéré au titre du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.

Le coefficient de pondération de la base de chacune des quatre taxes est le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée, constaté lors de la dernière année dont les résultats sont connus.

Estimant qu'un élargissement de cette définition pour prendre en compte les bases d'imposition exonérées par mesures législatives et compensées permettrait d'appréhender plus correctement la richesse communale mais souhaitant en apprécier les conséquences au travers de simulations, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel qui prévoit que le gouvernement présentera 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».

Les incidences d'une telle modification du critère peuvent en effet ne pas être marginales. En outre, le potentiel fiscal n'est pas seulement utilisé en matière de D.G.F. (dotation de péréquation et peut-être bientôt D.S.U.) mais aussi dans le mécanisme du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et pour la majoration de la dotation globale d'équipement des communes.

Cette démarche en vue de la réalisation de simulations paraît pouvoir être admise, sans que, bien sûr, cette acceptation vaille par avance approbation de n'importe quelle modification de la notion de potentiel fiscal. Cependant, elle reste d'un intérêt relatif dans la mesure où la révision des bases n'est pas menée à son terme et l'on pourrait au moins imaginer que le gouvernement présente les simulations demandées en relation avec les incidences de la révision sur les recettes fiscales des collectivités locales et sur la répartition des dotations, incidences qui doivent faire l'objet d'un rapport au Parlement avant le 30 septembre 1992 comme l'a prévu la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990.

Tel est l'objet de l'amendement qui vous est présenté.

En outre, cet amendement intègre le contenu de l'article 11, inséré par l'Assemblée nationale, qui prévoit la réalisation d'autres simulations relatives aux éventuelles conséquences d'une autre modification de la notion de potentiel fiscal.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Articles premier et 2

(articles. L. 234-12 et L. 234-13 du code des communes)

**Montant des concours particuliers
au sein de la dotation globale de fonctionnement
et part réservée aux communes touristiques et thermales**

1. Au terme de la «montée en puissance» de la dotation de solidarité urbaine (D.S.U.) instituée par l'article 3 du projet de loi, c'est-à-dire à compter de 1994, son montant s'imputerait sur les sommes affectées, au sein de la dotation globale de fonctionnement, aux concours particuliers et représenterait au moins 35 % desdites sommes.

Les articles premier et 2 du projet de loi, qui ont été adoptés sans modification par l'Assemblée nationale, tirent les conséquences de ce dispositif, d'une part, en augmentant la part de la dotation globale de fonctionnement affectée aux concours particuliers et, d'autre part, en réduisant la part des concours particuliers affectée à la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales.

2. Actuellement, les concours particuliers qui peuvent être apportés aux communes et à certains de leurs groupements bénéficient d'une part des ressources de la D.G.F. des communes fixée à 2 %, mais qui peut être portée jusqu'à 3 % par le comité des finances locales (article L. 234-12 du code des communes). Pour 1991, cette part a été fixée par le comité des finances locales à 2,49 % (en 1990, le taux du prélèvement pour les concours particuliers était de 2,53 %).

Les concours particuliers sont les suivants :

- une dotation particulière (art. L. 234-15 du code des communes) destinée aux collectivités et établissements qui mettent des fonctionnaires à la disposition d'organisations syndicales. Le montant de ce concours qui doit permettre de rembourser auxdites collectivités les charges salariales correspondantes est fixé annuellement par le comité des finances locales ;

- une dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement du comité des finances locales (art. L. 234-16 du code des communes).

Ces concours ainsi que le précédent font l'objet d'un précipt sur le montant de la D.G.F. avant la mise en répartition ;

- les deux dotations touristiques (art. L. 234-13 du code des communes) : la dotation supplémentaire destinée à tenir compte des charges exceptionnelles qui résultent, pour les communes touristiques et thermales, de l'accueil saisonnier de la population non résidente à titre principal et la dotation particulière destinée à tenir compte des charges spécifiques des communes de moins de 7 500 habitants qui connaissent une importante fréquentation touristique journalière. Le montant de ces deux dotations est fixé annuellement par le comité des finances locales entre 50 % et 60 % des crédits affectés à l'ensemble des concours particuliers. En 1991, comme pour les deux exercices précédents, le comité des finances locales a fixé à 59 % la part consacrée aux dotations touristiques ;

- la dotation particulière destinée aux «villes centres» pour tenir compte des charges qui résultent de l'utilisation de leurs équipements par les habitants de communes voisines (art. L. 234-14 du code des communes).

3. Le projet de loi, dans son article premier, propose, à compter de 1994, de porter à 3 % la part de la D.G.F. affectée aux concours particuliers (au lieu donc de 2 %) avec possibilité pour le comité des finances locales de fixer un taux supérieur dans la limite de 4 % (au lieu de 3 %). Les concours particuliers bénéficieraient donc d'une part plus importante de la D.G.F.. Cette augmentation est destinée à compenser l'imputation de la dotation de solidarité urbaine comme nouveau concours particulier.

Corrélativement, aux termes de l'article 2 du projet, la fourchette de taux entre lesquels le comité des finances locales peut faire varier la part des concours particuliers affectés aux dotations touristiques est abaissée : le taux s'établirait entre 30 % et 40 % et non plus entre 50 % et 60 %. Le maintien des taux actuels appliqués à la part accrue de la D.G.F. destinée aux concours particuliers conduirait évidemment à un gonflement des crédits affectés aux dotations touristiques.

Les modifications de taux envisagées par ces deux articles du projet ne paraissent cependant pas parfaitement neutres.

D'une part, il apparaît que la part de la D.G.F. affectée aux actuels concours particuliers serait sensiblement diminuée, en pourcentage, du fait de l'introduction de la D.S.U., d'autant plus que la fraction des concours particuliers qui sera réservée à cette nouvelle

dotations sera d'au moins 35 % et qu'en 1994, un taux supérieur à ce minimum devra peut-être être fixé. En effet, il faut noter qu'en 1993, dernière année du dispositif transitoire prévu à l'article 3 du projet, le montant de la D.S.U sera déjà de un milliard de francs. Or, pour fournir un élément de comparaison, on peut rappeler qu'en 1991 la part de la D.G.F. consacrée aux concours particuliers s'est élevée à 1 834 millions de francs. Pour qu'en 1994 35 % des concours particuliers représentent au moins un milliard de francs, il faut envisager une évolution favorable de la D.G.F. au cours des prochaines années ou pour le moins –mais ce serait certainement insuffisant si la progression de la D.G.F. était mauvaise– la fixation, en 1994, à son taux maximum (4 %), du prélèvement au titre des concours particuliers. Actuellement, ledit prélèvement, comme indiqué précédemment, n'est pas porté à son taux maximum et reste à un niveau intermédiaire. L'augmentation du prélèvement résultant de la modification des taux et du choix d'un taux maximum serait alors très sensible et sans doute peu souhaitable si elle s'inscrit dans un contexte d'évolution médiocre de la D.G.F..

D'autre part, si une baisse des taux entre lesquels peut varier la part des dotations touristiques est nécessaire pour qu'il ne résulte pas une forte augmentation de cette part au détriment de celle affectée aux villes centres d'agglomération, il apparaît que les modifications proposées, si on les rapporte à l'augmentation globale de la part des concours particuliers prévue à l'article premier, ne garantissent pas dans toutes les hypothèses le maintien à un niveau équivalent de la part versée aux communes touristiques ou thermales..

Votre commission vous demande d'adopter ces deux articles conformes.

Article 2 bis

(article L. 234-14 du code des communes)

Attribution de la dotation ville centre dans la région d'Ile-de-France

1. L'article L. 234-14 du code des communes prévoit les conditions d'attribution de la dotation particulière destinée aux villes centres pour tenir compte des charges qui résultent de l'utilisation de leurs équipements par les habitants des communes voisines.

Peuvent en bénéficier :

- les communes qui, dans une agglomération représentant au moins 10 % de la population du département, 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 de plus de 100.000 habitants ou celles dont la population représente au moins 10 % de la population du département ;

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

2. C'est cette dernière disposition, particulière à l'Ile-de-France que le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, propose de modifier. Dans cette région, pourraient bénéficier de la dotation ville centre non plus seulement les communes chefs-lieux de département mais aussi 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.

3. Cette modification est présentée comme une incitation à la coopération intercommunale.

Cependant, votre commission observe qu'au moment où l'adjonction de la D.S.U. au sein des concours particuliers fait peser quelques incertitudes sur le maintien à niveau des concours existants, il paraît hasardeux d'adopter une mesure qui peut conduire à en augmenter le nombre de bénéficiaires, d'autant qu'en l'absence de simulations, le Parlement n'est pas en état d'en apprécier les incidences avec précision.

En outre, votre commission estime que la création de la D.S.U. n'est acceptable que si elle ne bouleverse pas à l'excès les équilibres au sein de la D.G.F., sauf bien sûr à revoir entièrement le mécanisme de cette dernière dotation. L'institution d'un dispositif de solidarité entre communes urbaines ne doit pas être

l'occasion d'opérer accessoirement des modifications, qui pourraient s'avérer substantielles, du mécanisme de la D.G.F..La révision d'ensemble de ce mécanisme ne peut être effectuée à la sauvette et nécessite un examen approfondi que le gouvernement a interdit par les délais extrêmement courts qu'il a imposés.

D'ailleurs, pour ce même motif, la commission des lois de l'Assemblée nationale avait donné un avis défavorable à l'adoption de cet article additionnel. Le gouvernement s'y était également opposé avant de se raviser, en incluant, sans explication, cette disposition dans une demande de vote bloqué.

Votre commission vous propose donc un amendement supprimant cet article.

Article 3

(articles L.234-14-1 nouveau du code des communes)

Dotation de solidarité urbaine

Cet article insère un article L.234-14-1 nouveau dans la sous-section IV, «*concours particuliers*», de la section I, «*dotation globale de fonctionnement*», du chapitre IV du titre III du livre II du code des communes, pour instituer une dotation de solidarité urbaine en vue «*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*».

1. Le paragraphe I de l'article L.234-14-1 définit les bénéficiaires.

Les communes, pour être bénéficiaires de cette dotation particulière nouvelle créée au sein de la D.G.F., doivent appartenir à l'une des deux catégories suivantes :

- communes de moins de 10.000 habitants dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 1.100 ;

- communes de 10.000 habitants et plus qui remplissent deux conditions :

. un rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune supérieur à 11 % ;

. un potentiel fiscal par habitant de la commune inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10.000 habitants.

Pour l'application de ces dispositions :

a) dans le projet initial du gouvernement, la population à prendre en compte pour l'application de tous les critères était la «population D.G.F.», telle que définie par l'article L.234-19-3 du code des communes, puisqu'aux termes dudit article cette définition vaut pour l'application des sous-sections I à V et donc pour l'application de l'article L. 234-14-1 nouveau qui s'insère dans la sous-section IV. Il convient de rappeler que l'article L.234-19-3 dispose que «la population à prendre en compte (...) est celle qui résulte des recensements généraux ou complémentaires, majorée chaque année des accroissements de population» et que «cette population est la population totale, majorée d'un habitant par résidence secondaire».

En l'espèce, la prise en compte de la population D.G.F. suscitait des difficultés, comme l'avait d'ailleurs signalé le comité des finances locales dans son avis sur le projet de loi. En effet, le rapport entre le nombre de logements sociaux et une population communale majorée d'un habitant par résidence secondaire aurait sans doute été rarement favorable aux communes où sont implantées de nombreuses résidences secondaires et notamment aux communes touristiques, au point de risquer qu'elles soient systématiquement exclues du bénéfice de la D.S.U.. L'Assemblée nationale a fort heureusement été sensible à cette difficulté et a décidé que, pour l'application du seul critère du rapport entre le nombre de logements sociaux et la population, devrait simplement être prise en considération la population communale résultant des recensements généraux ou complémentaires ;

b) les logements sociaux sont définis par référence au 3° du premier alinéa de l'article L. 234-10. Aux termes de cet article et du décret pris pour son application (décret n° 85-1513 du 31 décembre 1985 modifié par le décret n° 87-292 du 28 avril 1987), sont considérés comme logement sociaux :

- les logements à usage locatif :

• appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré et ceux appartenant aux collectivités locales et gérés par lesdits organismes ;

- appartenant aux sociétés d'économie mixte ;
 - appartenant aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations ;
 - appartenant à l'Etat ;
 - appartenant aux collectivités locales ;
 - appartenant aux établissements publics, excepté ceux appartenant à des établissements publics bancaires, de crédit et d'assurances et aux filiales de ces organismes ;
 - 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 ou bien ont bénéficié de prêts spéciaux à la construction consentis par le Crédit foncier de France ou la Caisse centrale de coopération économique ou bien sont régis par une convention conclue en application des 2°, 3° et 4° de l'article L.351-2 du code de la construction et de l'habitation (logements locatifs conventionnés) ou bien ont bénéficié de la participation des employeurs à l'effort de construction ;
- les logements achevés depuis moins de dix ans, occupés par leurs propriétaires et ayant :
- ou bien bénéficié de primes ou de prêts spéciaux à la construction et dont les conditions d'occupation sont réglementées ;
 - ou bien été financés dans les conditions prévues par le livre IV du code de la construction et de l'habitation (logements en habitations à loyer modéré acquis) ;
 - ou bien été financés avec le bénéfice d'une aide personnalisée au logement.

Les logements sociaux en accession à la propriété sont pris en compte si leur nombre est au moins égal à cinq par opération.

Enfin, le nombre des logements sociaux devrait être apprécié au 1er janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle serait versée la dotation. Il est à noter que le pourcentage de logements sociaux retenu (11 %) signifie la volonté des auteurs du projet de loi de permettre l'éligibilité à la D.S.U. des communes dans

lesquelles un tiers de la population occupe ce type de logements, leur niveau moyen d'occupation étant d'environ trois personnes ;

c) le potentiel fiscal par habitant de la commune est évalué selon les dispositions de l'article L.234-6 du code des communes, c'est-à-dire qu'il est égal au potentiel fiscal de la commune (cf. *supra*, article premier C) divisé par le nombre d'habitants constituant la «population DGF» ;

d) Le potentiel fiscal moyen, national par habitant des communes de plus de 10.000 habitants est égal à la somme des potentiels fiscaux desdites communes rapportée à la «population D.G.F.» de celles-ci.

La liste des communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine en fonction de ces critères serait arrêtée chaque année après avis du comité des finances locales.

Le paragraphe II de l'article L.234-14-1 prévoit une montée en puissance relativement progressive de la dotation de solidarité urbaine. Il est en effet envisagé une période transitoire de 1991 à 1993 inclus : le montant des crédits affectés à la D.S.U. est fixé en 1991 à 400 millions de francs, en 1992 à 700 millions de francs et en 1993 à un milliard de francs. Pendant ces trois ans, les montants ainsi consacrés à ce nouveau concours particulier ne seraient pas pris en compte pour l'application des articles L.234-12 et L.234-13, c'est-à-dire qu'ils ne seraient pas imputés sur la part de la dotation globale de fonctionnement affectée aux concours particuliers. Au cours de cette période, les actuels concours particuliers ne subiraient donc aucune incidence du fait de la création de la dotation de solidarité urbaine.

En revanche, au terme de ces trois années, soit à compter de 1994, la dotation de solidarité urbaine serait réellement inscrite au nombre des concours particuliers et son montant s'imputerait sur la part de la D.G.F. qui leur est attribuée. Le montant serait au minimum de 35 % des sommes affectées aux concours particuliers et le taux de progression de la D.S.U. serait arrêté chaque année par le comité des finances locales. Afin que le prélèvement destiné aux bénéficiaires de la D.S.U. ne se traduise pas par une amputation de la masse destinée aux autres concours particuliers, l'article premier du projet de loi envisage, ainsi qu'on l'a vu, une augmentation du pourcentage de la D.G.F. affecté aux concours particuliers. Mais, comme l'a déjà précisé votre rapporteur, cette modification de taux (ainsi que celle consécutive du pourcentage consacré aux dotations touristiques) ne semble pas parfaitement garantir que l'insertion de la D.S.U. au sein des concours particuliers à partir de 1994 serait sans incidence sur les concours existants.

Quant au paragraphe III de l'article L. 234-14-1, il pose, d'une manière très générale, le principe de la répartition des crédits entre les communes éligibles en tenant compte de trois critères : population, potentiel fiscal et nombre de logements sociaux. L'Assemblée nationale a précisé, opportunément, que cette répartition serait effectuée après avis du comité des finances locales, lequel disposerait pour se prononcer d'un rapport présenté par le gouvernement qui retracerait les actions de développement social urbain entreprises au cours de l'exercice précédent par les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine. Mais la portée de l'avis du comité des finances locales sera très limitée car la répartition qui lui sera soumise résultera de l'application «mécanique» des trois critères de répartition selon des modalités qui, comme le précise le présent paragraphe, auront été précisées par décret en Conseil d'Etat.

L'Assemblée nationale a également supprimé un quatrième critère de répartition qui figurait dans le projet de loi gouvernemental : l'effort fiscal. Cette modification ne peut qu'être approuvée. En effet, un effort fiscal important ne signifie pas nécessairement l'existence de charges sociales importantes dans une commune mais peut témoigner tout simplement d'une mauvaise gestion et, par exemple, correspondre à un nombre excessif d'agents communaux par rapport aux besoins. En outre, la prise en compte de ce critère aurait pu inciter des communes à augmenter la pression fiscale, ce qui n'est certainement pas souhaitable si l'on veut attirer des entreprises et créer des emplois. Or, la résorption du chômage est certainement un facteur essentiel pour résoudre les difficultés de certaines banlieues.

2. Le gouvernement avait envisagé de scinder la masse de crédits en deux parts :

- l'une, représentant 70 % des crédits, aurait été répartie entre les communes éligibles en fonction de la population, de l'écart de potentiel fiscal (par rapport au potentiel fiscal moyen national pour les communes de 10 000 habitants et plus sélectionnées, et par rapport au potentiel fiscal moyen des communes de moins de 10.000 habitants pour les communes de moins de 10 000 habitants sélectionnées) et de l'effort fiscal ;

- l'autre, représentant 30 % des crédits, aurait été répartie entre les communes éligibles proportionnellement au nombre de logements sociaux recensés dans la commune.

Le gouvernement, sur ces bases, avait procédé à des **simulations** pour déterminer quelles seraient les communes susceptibles de bénéficier en 1991 de l'enveloppe de 400 millions de francs qui serait affectée à la dotation de solidarité urbaine.

En fonction des modifications opérées par l'Assemblée nationale, de nouvelles simulations viennent d'être effectuées mais la pondération des critères de répartition qui a été retenue n'est pas précisée.

Ainsi, 420 communes seraient éligibles, dont :

- 69 communes de moins de 10 000 habitants (communes donc dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 1 100). Toutes ces communes ont plus de 5 000 habitants ;
- 351 communes de 10 000 habitants et plus (communes donc dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10 000 habitants, c'est-à-dire inférieur à 2 439,41 francs, et dont le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population est supérieur à 11 %).

La concentration de communes éligibles la plus importante se situerait dans la strate démographique des communes de 10 000 à 14 999 habitants : 103. Dans les autres strates, le nombre de communes éligibles serait le suivant :

- communes de 15 000 à 19 999 habitants : 64 ;
- communes de 20 000 à 34 999 habitants : 92 ;
- communes de 35 000 à 49 999 habitants : 43 ;
- communes de 50 000 à 74 999 habitants : 22 ;
- communes de 75 000 à 99 999 habitants : 10 ;
- communes de 100 000 à 199 999 habitants : 13 ;
- communes de 200 000 habitants et plus : 4.

Dans 72 départements, on compterait des communes éligibles.

En revanche, aucune commune ne bénéficierait de la D.S.U. dans les Alpes de Haute-Provence, les Alpes-maritimes, l'Ariège, l'Aude, l'Aveyron, le Cantal, la Corrèze, la Corse du Sud, la

Dordogne, le Finistère, le Gers, l'Hérault, les Landes, la Haute-Loire, le Lot, la Lozère, les Pyrénées-orientales, Paris, les Deux-Sèvres, le Tarn-et-Garonne, le Var et la Vendée.

Les départements regroupant le plus grand nombre de communes éligibles seraient :

- le Nord : 43 communes se partageant 48,5 millions de francs ;**
- le Pas-de-Calais : 40 communes se partageant 34,1 millions de francs ;**
- la Seine-et-Marne : 19 communes se partageant 13,6 millions de francs ;**
- le Val d'Oise : 18 communes se partageant 20,2 millions de francs ;**
- la Seine-Maritime : 18 communes se partageant 17,5 millions de francs ;**
- la Seine-Saint-Denis : 16 communes se partageant 19,5 millions de francs ;**
- la Moselle : 15 communes se partageant 10,9 millions de francs ;**
- le Val-de-Marne : 13 communes se partageant 11 millions de francs.**

Le montant de la dotation revenant à chaque commune serait, par habitant, extrêmement variable. En 1993, lors de l'achèvement de la période transitoire, lorsque la D.S.U. aurait atteint un milliard de francs, il varierait, suivant les communes, de 19,54 francs à 241,60 francs.

Enfin, on constate que le projet de loi n'introduit aucune connexion entre l'existence d'un programme de développement social de quartiers et l'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine. D'après les premières simulations sur le dispositif initial fondées sur les données 1991, sur les 241 communes bénéficiant d'un tel programme, seules 146 auraient été éligibles à la D.S.U., 95 n'en auraient pas profité et même certaines de ces dernières auraient contribué à la réforme de la garantie de progression minimale de la D.G.F., réforme qui, comme on le verra à l'article 4, constitue le financement indirect de la D.S.U..

3. Les critères d'éligibilité à la D.S.U. peuvent susciter certaines critiques (même s'il s'avère délicat de les modifier ou de les remplacer par d'autres critères, en raison de la difficulté pour le Parlement d'apprécier, dans d'aussi brefs délais, la portée précise de telles modifications par des simulations - cette remarque est aussi valable en ce qui concerne les critères de sélection des communes contributives).

Ainsi, celui du nombre de logements sociaux. En effet, la définition actuelle du logement social apparaît trop restrictive et ne prend pas en compte les logements sociaux de fait. Elle traduit surtout le mode de financement desdits logements et ne signifie nullement que la population qu'ils abritent connaît une situation préoccupante. En revanche, cette notion ne recouvre pas les logements locatifs privés les plus misérables dont les occupants appartiennent à coup sûr aux couches les plus défavorisées de la population. Ce critère ne permet pas de sélectionner certaines communes urbaines qui connaissent pourtant de réelles difficultés et qui ont des quartiers «à problèmes». Il n'est que de citer l'exemple d'une commune bien connue des médias, Montfermeil, qui ne compte pas suffisamment de logements sociaux au sens du projet de loi pour bénéficier d'une attribution de la dotation de solidarité urbaine. En effet, les logements de la cité des Bosquets, souvent citée, qui constituent 18 % des logements de la commune tout en regroupant 35 % de sa population, ne peuvent entrer dans le cadre de la définition des logements sociaux. Le cas de Marseille pourrait également être cité. Il est donc évident qu'il n'y a pas nécessairement adéquation entre communes comptant beaucoup de logements sociaux tels que peuvent les recenser les directions départementales de l'équipement et communes connaissant des difficultés dans certains quartiers. En témoigne le fait, signalé précédemment, que la liste des communes éligibles à la D.S.U. et celle des communes disposant d'un programme de développement social de quartiers ne coïncident pas. C'est d'ailleurs pourquoi le comité des finances locales, dans son avis du 10 janvier 1991 sur le titre premier du projet de loi, a considéré, d'une part, que, pour tenir compte des situations réelles, le critère des logements sociaux devrait être affiné pour intégrer les parcs de logements sociaux de fait et, d'autre part, que la liste des communes connaissant des besoins sociaux, bénéficiaires du nouveau concours particulier, devrait être mise en harmonie avec celle des communes relevant de la politique de développement social des quartiers établie par la délégation interministérielle à la ville.

L'Assemblée nationale a été consciente de cette difficulté. C'est pourquoi elle a introduit un article 3 bis (*cf. infra*) dans le projet de loi. Mais cette solution ne paraît pas pleinement satisfaisante. En effet, tout d'abord, elle ne règle pas le problème dès maintenant mais consiste en une demande de simulation. En outre, la simulation

requis porte sur la prise en compte des personnes bénéficiaires de diverses aides au logement : aide personnalisée au logement (article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation), allocation de logement familial (article L. 542-1 du code de la sécurité sociale), allocation de logement des personnes âgées, des infirmes et des jeunes salariés (article L. 831-1 du code de la sécurité sociale). Or, ce critère ne paraît pas vraiment permettre la prise en compte du parc de logements sociaux de fait. Les occupants des logements vétustes et sans confort ne sont pas nécessairement bénéficiaires de ces aides. Il ne s'agit évidemment pas de logements construits ou améliorés avec des aides de l'Etat ou conventionnés. En principe, leurs occupants n'auraient pas plus droit à l'allocation de logement familial, puisqu'une des conditions d'attribution de cette aide est un minimum de salubrité et de peuplement (article L. 542-2 du code de la sécurité sociale), et souvent pas à l'allocation de logement des personnes âgées, des infirmes et des jeunes salariés, puisque son versement peut être subordonné à des conditions de salubrité, de peuplement et d'occupation (article L. 831-3 du code de la sécurité sociale).

C'est pourquoi votre commission ne se satisfait pas pleinement de ce dispositif et vous propose des modalités complémentaires pour prendre en compte le logement social de fait. Elle envisage d'ajouter au nombre de logements sociaux tels que définis à l'article L. 234-10 du code des communes les logements de 7ème et 8ème catégories selon la classification communale établie en application de l'article 324-H de l'annexe III du code général des impôts. En effet, pour l'évaluation de la valeur locative des propriétés bâties, les maisons individuelles et les locaux situés dans un immeuble collectif font l'objet d'une classification communale établie à partir d'une nomenclature-type comportant huit catégories. Les logements de la septième catégorie réunissent les caractéristiques suivantes : immeubles sans caractère particulier, qualité de construction médiocre, exiguité, absence très fréquente de locaux d'hygiène, en général eau et W.C. à l'extérieur. Quant à ceux de huitième catégorie, leurs caractéristiques sont : un aspect délabré, une construction défectueuse et l'absence de tout équipement.

Il paraît plus équitable à votre commission de prendre en compte ces types de logement.

En outre, elle a constaté que certaines villes de moins de 10 000 habitants pouvaient avoir un nombre de logements sociaux important par rapport à leur population et représentant largement plus des 11 % requis pour les villes de 10 000 habitants et plus, sans pour autant être éligibles à la D.S.U. car ce nombre de logements est inférieur à 1 100. Elle n'a pas voulu pour autant apprécier pour ces villes de moins de 10 000 habitants l'importance des logements sociaux en pourcentage de la population, ce qui

risquerait d'augmenter à l'excès le nombre des bénéficiaires de la D.S.U.. Ce critère reste apprécié en valeur absolue mais est fixé à 1.000.

On aurait pu enfin concevoir de retenir un autre critère que le potentiel fiscal pour apprécier le niveau de pauvreté ou de richesse des communes. Le potentiel fiscal qui se réfère aux bases des quatre taxes directes locales, lesquelles ne sont pas encore révisées, ne paraît plus refléter la richesse d'une commune. Il ne tient pas compte des disparités régionales. En outre, d'autres ressources communales, qui peuvent être importantes (les produits domaniaux par exemple), sont négligées dans ce mode d'évaluation de la richesse communale. Il faut en effet rappeler que les recettes fiscales des communes de plus de 10.000 habitants, pour importantes qu'elles soient, ne représentent que 57,3 % des recettes de fonctionnement et que le reste des recettes provient pour 32 % des transferts, pour 9,2 % des produits d'exploitation et du domaine et pour 1,5 % d'autres recettes. Le comité des finances locales, dans son avis, quant à lui, jugeait plus fiable comme critère le montant de la D.G.F. par habitant de la commune calculé avant péréquation et rapporté à la moyenne par habitant des communes de la même strate démographique.

Votre commission ne vous propose pas d'adjoindre au critère du potentiel fiscal un autre critère pour apprécier la richesse de la commune, faute de pouvoir en apprécier les incidences dans d'aussi brefs délais, mais elle approuve (cf. *supra*, article premier C) la demande d'une étude d'une modification de la notion de potentiel fiscal.

Elle vous demande donc d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 3 bis

Simulations en vue de la prise en compte des bénéficiaires de diverses aides au logement comme critère d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, demande au gouvernement la présentation d'un rapport, avant le 15 octobre 1991, sur les conséquences de la prise en compte parmi les critères d'éligibilité à la D.S.U. du nombre de bénéficiaires de diverses aides au logement.

Pour les motifs indiqués précédemment (cf. article 3), votre commission estime que ce nouveau critère, pas plus que la notion juridique de logement social utilisée par les auteurs du projet de loi, ne permettrait d'atteindre le but recherché qui est d'intégrer au nombre des logements sociaux les logements privés vétustes afin de mieux pouvoir apprécier les charges sociales des communes. Les simulations demandées peuvent cependant présenter un intérêt. Votre commission ne vous demande donc pas de supprimer cet article.

Mais il apparaît anormal que les députés auteurs de cet amendement n'aient envisagé de simulations à partir de la notion de bénéficiaires d'aides au logement que pour l'éligibilité à la D.S.U. et non pour la sélection des communes qui auraient à y contribuer par la minoration du taux d'évolution garantie de leur D.G.F..

Votre commission vous propose donc, sur ce point, un amendement et vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Articles 4 et 5

(articles L. 234-19-1 et L. 234-21-1 du code des communes)

Minoration ou suppression de la garantie de progression de la dotation globale de fonctionnement

1. Il est proposé d'assurer le financement de l'institution de la dotation de solidarité urbaine en modifiant le mécanisme de la garantie de progression minimale de la dotation globale de fonctionnement de manière à minorer le taux de cette progression pour les communes de 10 000 habitants et plus considérées comme les plus favorisées. En effet, à compter de 1994, la part de la D.G.F. affectée aux concours particuliers au nombre desquels se serait ajoutée la D.S.U. serait augmentée en pourcentage. Il importe donc de réaliser par ailleurs des "économies". Pour ce faire, la voie choisie par les auteurs du projet de loi est de remettre en cause pour certaines communes "riches" la garantie de progression de leur D.G.F..

Aux termes de l'article L. 234-19-1 du code des communes, les communes reçoivent au titre du tronc commun de la D.G.F., c'est-à-dire au titre de la dotation de base, de la dotation de péréquation et de la dotation de compensation, une attribution qui progresse d'une année sur l'autre d'au moins 55 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la D.G.F.. En 1991, la progression de la

D.G.F. est de 7,5 % ; le taux garanti de progression minimale est fixé à 4,13 %.

Les sommes destinées à garantir cette évolution minimale sont prélevées sur la D.G.F. après déduction des dotations touristiques et de la dotation des villes centres d'agglomération.

2. L'article 4 du projet de loi initial du gouvernement maintenait à 55 % le taux de garantie de droit commun mais réduisait ce taux pour certaines communes de 10 000 habitants et plus.

Étaient touchées toutes celles de ces communes pour qui :

- l'attribution au titre de la garantie pour l'exercice précédent représente plus de 10 % du total des attributions au titre de la dotation de base, de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et de la garantie ;

- le potentiel fiscal par habitant de la commune divisé par l'effort fiscal est supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant ;

- le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune est inférieur à 11 %.

La minoration était plus ou moins forte suivant l'importance de l'attribution au titre de la garantie :

- lorsque cette attribution représente entre 10 % et 20 % du total des attributions citées ci-dessus, le taux d'évolution minimale était abaissé de 55 % à 25 % ;

- lorsque cette attribution correspond à plus de 20 % desdites attributions, le taux était ramené de 55 % à 10 %.

Pour l'application de ces dispositions, le potentiel fiscal par habitant de la commune était tel que défini à l'article L. 234-6 (cf. article 3). Le potentiel fiscal moyen national par habitant n'était pas défini mais il ne pouvait être considéré que comme représentant la somme des potentiels fiscaux de toutes les communes rapportée à leur population. Les logements sociaux étaient définis par référence au 3° de l'article L. 234-5 (cf. article 3). Quant à la population prise en compte, il s'agissait de la « population D.G.F. » telle qu'elle est définie à l'article L. 234-19-3 (cf. article 3). Enfin, l'effort fiscal était défini par référence à l'article L. 234-5, qui dispose que l'effort fiscal de chaque commune est égal au rapport entre :

- d'une part, le produit des deux taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (ou de la redevance pour enlèvement des ordures ménagères) ;

- d'autre part, son potentiel fiscal, à l'exception de la part de ce potentiel correspondant à la taxe professionnelle. Cependant, si pour une commune, l'augmentation du taux moyen pondéré des deux taxes foncières et de la taxe d'habitation est supérieure à l'augmentation du taux moyen pondéré de ces trois taxes pour les communes du même groupe démographique, c'est cette dernière augmentation qui est prise en compte pour le calcul du produit des impôts. Par ailleurs, si pour une commune le taux moyen pondéré des trois taxes est inférieur à celui de l'année précédente, c'est ce dernier taux qui est pris en compte pour la détermination du produit des impôts.

Cet aménagement du taux d'évolution minimale de la D.G.F. pour les communes de 10 000 habitants et plus considérées comme favorisées devait entrer en vigueur en 1994, c'est-à-dire à l'issue de la période transitoire prévue à l'article 3 pour l'institution de la dotation de solidarité urbaine.

L'article 5 du projet de loi initial du gouvernement prévoyait pour les années 1991, 1992 et 1993 des dispositions transitoires. A cette fin, il donnait une nouvelle rédaction à l'article L. 234-21-1 du code des communes qui contient des dispositions transitoires désormais obsolètes, édictées lors de la réforme de la D.G.F. de novembre 1985.

L'article 5 disposait ainsi que, de 1991 à 1993, le taux d'évolution minimale garantie de la D.G.F. devait être non pas de 25 % mais seulement de 20 % pour celles des communes « riches », telles que définies à l'article 4, dont l'attribution au titre de la garantie d'évolution minimale représente entre 10 % et 20 % du total des attributions perçues au titre du tronc commun et de la garantie d'évolution minimale. Pour les autres communes « riches », celles dont l'attribution au titre de la garantie représente plus de 20 %, le taux d'évolution minimale garantie devait être non pas de 10 % mais nul. Ces dernières communes, au cours de la période transitoire, ne devaient donc plus bénéficier d'aucune garantie de progression de leur D.G.F.. Cependant, pour 1991, pour lesdites communes, le taux devait être minoré de manière à ce que les sommes dégagées par la minoration de ce taux, ajoutées à celles dégagées par la minoration du taux pour les communes dont l'attribution au titre de la garantie représente entre 10 % et 20 %, s'élevassent au total à 400 millions de francs, c'est-à-dire au montant de la D.S.U. pour 1991. En fait, la minoration devait être telle que le taux d'évolution devenait négatif.

Ces dispositions transitoires qui tendaient à minorer plus fortement, voire à annuler et même à rendre négatif le taux d'évolution minimale garantie pour les communes « riches » entre 1991 et 1993, sont nécessitées par le fait qu'au cours de cette période, les crédits affectés à la D.S.U. ne seraient pas imputés sur la part de la D.G.F. consacrée aux concours particuliers. Comme le prévoit l'article 3, il n'en serait en effet ainsi qu'à compter de 1994 et sur une fraction plus importante de la D.G.F. destinée aux concours particuliers.

Mais l'Assemblée nationale a considérablement modifié le texte gouvernemental et a rendu beaucoup plus drastique ~~la~~ minoration du taux d'évolution minimale garantie.

3. L'Assemblée nationale a modifié ce dispositif, non dans son principe mais dans ses modalités.

Elle a d'abord modifié certains critères de sélection des communes dont le taux d'évolution minimale garantie serait minoré :

- le montant de l'attribution au titre de la garantie d'évolution minimale pris en compte n'est plus celui de l'exercice précédent l'exercice considéré mais celui de l'exercice en cours;

- l'existence d'un potentiel fiscal par habitant, divisé par l'effort fiscal, supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant reste une des conditions de sélection, mais l'Assemblée nationale a eu conscience que la référence à l'effort fiscal pouvait inciter à augmenter la pression fiscale. C'est pourquoi elle a introduit un certain plafonnement, l'effort fiscal ne pouvant plus être pris en compte que dans la limite de 1,20 ;

- elle a également prévu que l'effort fiscal des communes membres d'un groupement à fiscalité propre serait majoré pour tenir compte des conséquences de cette participation ;

- comme à l'article 3, elle a disposé que la population de la commune, à laquelle doit être rapporté le nombre de logements sociaux n'est pas la « population D.G.F. » mais seulement la population résultant des recensements.

Mais surtout elle a accentué la minoration du taux d'évolution minimale garantie des communes sélectionnées pour contribuer.

Ainsi, pour les communes sélectionnées dont l'attribution au titre de la garantie représente entre 10 % et 20 % du total des attributions perçues au titre du tronc commun de la D.G.F. et de la garantie, le taux de progression est ramené de 55 % à 20 % (au lieu de 25 % dans le projet initial) du taux d'évolution de la D.G.F..

Quant aux communes sélectionnées dont l'attribution au titre de la garantie représente plus de 20 % du total des attributions au titre du tronc commun et de la garantie, le taux de progression est ramené de 55 % à 0 % (au lieu de 10 % dans le projet initial) du taux d'évolution de la D.G.F., ce qui signifie la suppression de l'évolution minimale garantie pour ces communes. Un tel taux nul n'était envisagé dans le texte gouvernemental d'origine que pour la période transitoire.

L'Assemblée nationale a tiré les conséquences de ces aggravations de la minoration différenciée sur ladite période transitoire. La sévérité accrue des minorations ne rendrait plus nécessaires des dispositions exceptionnelles que pour la première année d'application, c'est-à-dire pour 1991 selon le désir du gouvernement et de l'Assemblée nationale.

Ainsi est-il seulement prévu qu'en 1991, le taux d'évolution minimale garantie des communes sélectionnées dont la part de la garantie représente plus de 20 % serait déterminé de manière à ce que le total des sommes dégagées par son application et de celles dégagées par la minoration de 55 % à 20 % du taux d'évolution minimale garantie des communes sélectionnées dont la part de la garantie se situe entre 10 % et 20 % s'élève à 400 millions de francs, montant fixé par l'article 3 pour la D.S.U. du présent exercice. Ce régime de 1991 est le même que celui envisagé par le projet initial. Il devrait donc se traduire, comme indiqué précédemment, par un taux d'évolution négatif (- 0,75 %) pour les communes dont la part de garantie représente plus de 20 % et par un taux minoré à + 1,5 % pour les communes dont la part de garantie est située entre 10 % et 20 %.

Ce dispositif de transition réduit à une année a été transféré par l'Assemblée nationale de l'article 5 à l'article 4. L'article 5 du projet ne prévoit plus désormais que l'abrogation de l'article L. 234-21-1 dont on a déjà indiqué que le contenu actuel est caduc.

Des simulations effectuées à partir du dispositif modifié par l'Assemblée nationale viennent d'être communiquées.

Ce dispositif concernerait, en 1991, 112 communes (sur 868 de plus de 10 000 habitants) et permettrait de dégager par la

minoration du taux d'évolution minimale garantie de leur D.G.F. 402,9 millions de francs, soit :

- 384,7 millions de francs provenant de 83 communes dont la garantie représente plus de 20 % de leur D.G.F.. Pour ces communes, la minoration exceptionnelle de 1991 se traduirait par l'application d'un taux négatif de -0,35 % pour leur D.G.F. (alors qu'elle progresse de 4,13 % par le jeu de la garantie dans le régime actuel) ;

- 18,2 millions de francs provenant de 29 communes dont la garantie représente entre 10 % et 20 % de leur D.G.F.. Pour ces communes, la minoration prévue pour la période transitoire s'appliquerait et l'évolution garantie de leur D.G.F. représenterait donc 20 % du taux de progression de la D.G.F. pour 1991, c'est-à-dire 1,5 % (au lieu de 4,13 % dans le cadre du régime actuel).

Les communes ponctionnées seraient en majorité (86 sur 112) des communes de 10 000 à 35 000 habitants. Mais plus de la moitié (248,1 millions de francs) du produit dégagé par la minoration des taux proviendrait des quatre communes de plus de 200 000 habitants concernées et, parmi ces trois communes, c'est la ville de Paris qui serait la plus touchée, la minoration de son taux d'évolution minimale garantie entraînant, par rapport à ce qu'elle doit percevoir dans le cadre du régime actuel, une diminution de sa D.G.F. de 179,897 millions de francs (soit 44,65 % des sommes dégagées en 1991 par la minoration des taux de 112 communes).

L'amputation de D.G.F. par habitant, par rapport au régime actuel, s'échelonnerait de 92,97 francs à 16,66 francs. Pour Paris, la différence par habitant serait de 78,94 francs.

Mais il est surtout notable que la D.G.F. 1991 des 83 communes ponctionnées dont la garantie représente plus de 20 % de leur D.G.F. régresserait par rapport à 1990, alors que le dispositif en vigueur lui permet de progresser de 4,13 %. Ainsi, Paris, au lieu de percevoir, dans le cadre du système actuel, 4 181 413 856 francs, ne recevrait en 1991 que 4 001 516 285 francs, soit une diminution de 14 054 498 francs par rapport à sa D.G.F. de 1990 qui s'élevait à 4 015 570 783 francs.

Les 112 communes seraient situées dans 35 départements, mais la majorité (65) seraient des communes de la région d'Ile-de-France (Paris, 2 communes de Seine-et-Marne, 14 communes des Yvelines, 9 communes de l'Essonne, 18 communes des Hauts-de-Seine, 5 communes de Seine-Saint-Denis, 10 communes du Val-de-Marne et 6 communes du Val d'Oise).

Enfin, on remarque que 9 communes ayant un programme de développement social de quartiers contribueraient au financement par minoration de leur garantie de progression minimale. Quatre d'entre elles sont des communes des Hauts-de-Seine.

4. Le financement de la D.S.U. par la minoration du taux d'évolution minimale garantie de la D.G.F. de certaines communes peut susciter certaines réserves.

Tout d'abord, en effet, alors que des communes de moins de 10 000 habitants bénéficient de la dotation de solidarité urbaine, on n'ampute la D.G.F. que pour des communes d'au moins 10 000 habitants. Cette distorsion est motivée, selon l'exposé des motifs du projet de loi, par «*le souci de ne pas affecter la situation des communes rurales*». Ce souci est sans doute louable, quoique, comme l'a constaté l'Association des maires de France, certaines communes de moins de 10 000 habitants jouissent de véritables «*rentes fiscales*». Mais il n'est pas très cohérent de faire bénéficier de la D.S.U. des communes situées en dessous de ce seuil et de ne pas faire contribuer des communes des mêmes strates démographiques.

Le mode même de financement retenu pour la D.S.U. peut en revanche se justifier. Il est en effet vrai que le dispositif de progression minimale garantie peut ralentir l'effet péréquateur de la D.G.F. et que le financement de la D.S.U. par une minoration différenciée du taux d'évolution minimale a pour mérite de ne pas complètement bouleverser l'équilibre actuel de la D.G.F.. Mais il est certainement exagéré de soutenir que le système actuel n'assure qu'une rente de situation aux communes riches. Il convient en effet de rappeler qu'en 1990, 68 % des communes (soit 24 740 communes) bénéficieraient de la garantie de progression minimale et que ce pourcentage s'élevait à 72 % (soit 15 356 communes) dans la strate des communes de moins de 500 habitants, strate la plus nombreuse : si des communes riches profitent du mécanisme de garantie, elles ne sont pas les seules. En outre, il est sans doute critiquable de retenir le niveau que représente l'attribution au titre de la garantie par rapport au total des attributions perçues au titre du tronc commun et de la garantie comme élément de mesure de la richesse d'une commune. L'importance de cette part reflète souvent moins la richesse communale que l'héritage de l'histoire, comme l'a noté le comité des finances locales dans son avis.

Quant aux autres critères de sélection des communes ponctionnées, le potentiel fiscal par habitant et le nombre de

logements sociaux, les critiques énoncées précédemment à leur encontre restent bien entendu valables.

Aussi, votre commission vous propose-t-elle pour mieux appréhender les charges de la commune, de modifier, comme à l'article 3, la définition des logements sociaux à prendre en considération :

Mais les critères retenus à l'article 4 appellent des critiques supplémentaires :

- le potentiel fiscal par habitant de la commune est ici pris en compte divisé par l'effort fiscal, certes plafonné par l'Assemblée nationale. Mais votre commission ne peut se contenter d'une atténuation de la nocivité de la référence à l'effort fiscal. Elle vous propose de supprimer purement et simplement sa mention ;

- le potentiel fiscal par habitant de la commune (divisé par l'effort fiscal) n'est pas comparé au potentiel fiscal moyen par habitant de la même catégorie de communes, c'est-à-dire des communes de 10 000 habitants et plus, mais au potentiel fiscal moyen national par habitant (lequel est moins élevé), ce qui paraît inéquitable à votre commission. Elle vous propose donc de ne sélectionner que des communes dont le potentiel fiscal par habitant serait supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de 10 000 habitants et plus.

Mais, si votre commission accepte le principe de l'utilisation de la D.G.F. pour assurer une solidarité entre communes urbaines, si elle approuve le fait que la D.S.U. soit financée par la minoration du taux d'évolution minimale garantie de la D.G.F. de certaines communes sous réserve des modifications proposées ci-dessus des critères de sélection, l'ampleur des minorations envisagées par l'Assemblée nationale lui paraît inadmissible. L'atténuation des effets de la garantie pour certaines communes est tout à fait concevable, mais non leur annulation totale. Aussi votre commission vous propose-t-elle d'en revenir sur ce point au texte initial du gouvernement.

Elle vous demande également de modifier les modalités prévues pour la période transitoire dans le souci de rendre moins sensibles les minorations exceptionnelles de taux et de préciser qu'un taux négatif ne peut être fixé quand bien même il serait nécessaire pour atteindre les montants envisagés pour la D.S.U. pendant les trois premières années. La différence entre les sommes dégagées par la minoration différenciée des taux et le montant envisagé pour la D.S.U. de l'année serait imputée sur le montant de la régularisation de la

D.G.F. des communes de 10.000 habitants et plus afférente à cet exercice.

Votre commission vous demande d'adopter les articles 4 et 5 ainsi modifiés.

Article additionnel après l'article 5

Modification des attributions au titre de la dotation globale de fonctionnement de 1991

Ainsi que le gouvernement l'entend, le mécanisme de la dotation de solidarité urbaine entre en vigueur dès 1991. On pourrait certes faire observer que vont être remises en cause les attributions de D.G.F. notifiées à certaines communes et déjà prises en compte dans les budgets adoptés par ces collectivités et qu'ainsi la sécurité dont doivent bénéficier les gestionnaires locaux pour l'élaboration de leur budget n'est plus garantie. Mais votre commission ne soulèvera aucune objection de cet ordre et se contentera de prendre acte du désir du gouvernement d'appliquer la dotation de solidarité urbaine dès l'exercice en cours.

A cette fin, l'article 8 du projet de loi prévoit que la différence entre les attributions au titre de la D.G.F. initialement notifiées pour 1991 et les attributions résultant de l'application de la nouvelle loi serait imputée sur la régularisation de la D.G.F. afférente à l'exercice 1990 et qui doit être versée en 1991. Pour le cas où, pour certaines communes, la modification du montant de l'attribution de D.G.F. serait supérieure au montant de ladite régularisation, ces communes ne percevraient bien entendu rien de la régularisation 1990 et le solde de l'ajustement de leur D.G.F. 1991 viendrait en déduction des versements afférents à la D.G.F. 1991.

Par ailleurs, ledit article dispose que l'application de la garantie de progression minimale des attributions de la D.G.F. serait fondée en 1992 sur les attributions de la D.G.F. résultant pour 1991 de la présente loi, c'est à dire sur les attributions réduites en raison de la minoration des taux pour certaines communes.

Le mécanisme proposé d'amputation de la D.G.F. 1991 des communes « riches » est sans doute le moins douloureux.

Mais votre commission estime qu'il serait mieux situé dans le titre I du projet de loi plutôt que dans les « dispositions diverses ». Tel est l'objet du présent amendement qui, en outre,

propose une modification : pour le cas où la modification du montant de l'attribution de D.G.F. serait supérieure au montant de la régularisation 1990 de la commune, l'ajustement serait opéré non pas sur les versements de D.G.F. 1991 mais sur la régularisation de la D.G.F. 1991 versée en 1992.

Votre commission vous demande d'adopter cet amendement tendant à insérer un article additionnel et elle vous proposera ultérieurement, par voie de conséquence, la suppression de l'article 8.

Article 6

(article L. 262-5 du code des communes)

Application de la dotation de solidarité urbaine aux communes des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon

Aux termes de l'article L. 262-5 du code des communes, les communes des départements d'outre-mer bénéficient de la dotation de base de la dotation globale de fonctionnement, reçoivent une quote-part de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et des concours particuliers et bénéficient de la garantie d'évolution minimale.

L'article 6 du projet a pour objet d'ouvrir le bénéfice de la dotation de solidarité urbaine à ces communes en complétant l'article L. 262-5 par la référence à l'article L.234-14-1 nouveau qui crée ce concours particulier. En revanche, le présent article exclut que lesdites communes participent au financement de la D.S.U.. En tout état de cause, aucune minoration du taux d'évolution minimale garantie ne pourra donc être imposée à une commune d'un département d'outre-mer.

Comme pour les autres dotations, les règles particulières de répartition entre ces communes de la quote-part de la dotation de solidarité urbaine seraient fixées par un décret en Conseil d'Etat, ainsi que le prévoit le second alinéa de l'article L. 262-5.

Mais l'Assemblée nationale a entendu, très opportunément, faire également bénéficier de la dotation de solidarité urbaine les communes de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Cependant, pour ce faire, elle a visé *« les collectivités*

territoriales à statut spécial», ce qui est quelque peu trop large, et elle a modifié l'article L. 262-5 du code des communes, ce qui apparaît inadéquat, cet article ne concernant que les communes des départements d'outre-mer et la situation des communes de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon au regard de la dotation globale de fonctionnement faisant l'objet d'autres textes.

Votre commission vous propose donc un amendement de rectification formelle.

Elle vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

TITRE II

DE LA SOLIDARITÉ ENTRE LES COMMUNES D'ILE-DE-FRANCE

Votre commission vous proposant de supprimer les articles 7 et 7 bis (cf. *infra*), elle vous soumet un amendement de conséquence pour supprimer cette division et son intitulé.

Article 7

(articles L. 263-13 à L. 263-16 du code des communes)

Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France

Le mécanisme de la dotation de solidarité urbaine institué par le titre premier du projet de loi a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire métropolitain et dans les départements d'outre-mer. Pourront donc en bénéficier des communes de la région d'Ile-de-France qui répondront aux critères d'éligibilité. En outre, les communes de plus de 10 000 habitants les plus favorisées de cette même région contribueront au financement de la dotation de solidarité urbaine par la minoration ou la suppression de leur garantie de progression minimum de la dotation globale de fonctionnement.

Cependant les auteurs du projet de loi ont estimé que les spécificités de la situation urbaine dans la région d'Ile-de-France, notamment «*l'absence de mécanismes généralisés de coopération*

intercommunale» et *«l'importance des inégalités des communes en termes de richesse fiscale»*, justifient de ne pas limiter la péréquation des ressources aux seules dotations de l'Etat mais de l'étendre aux ressources fiscales des communes.

A cette fin, il est proposé de rétablir dans le chapitre III du titre VI du livre II du code des communes une section II qui serait intitulée : *«Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France»* et qui comprendrait les articles L. 263-13 à L. 263-16.

1. L'article L. 263-13 crée le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile de-France, à compter du 1er janvier 1991.

L'objet de ce fonds est ainsi énoncé : *«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»*. La finalité attribuée à ce fonds paraît identique à celle de la dotation de solidarité urbaine, mais les termes employés sont sensiblement différents. Ainsi les bénéficiaires sont définis non plus comme les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées mais comme les communes urbaines supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes. Est donc mise en avant l'insuffisance des seules ressources fiscales.

La répartition des crédits du fonds est soumise à l'avis d'un comité composé d'élus de la région d'Ile-de-France et de représentants des administrations de l'Etat :

- 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 (qui avait été fâcheusement omis par le projet initial du gouvernement mais dont l'Assemblée nationale a tout de même assuré la présence) ;
- 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 du ministre chargé du budget et un du ministre chargé des collectivités territoriales.

Pour les deux présidents de groupements de communes et pour les huit maires, l'Assemblée nationale a précisé que leur élection se ferait à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

Par ailleurs, le président du comité est élu en son sein parmi les représentants des collectivités territoriales. Sont donc exclus de la présidence non seulement, bien sûr, les représentants de l'administration de l'Etat mais aussi, à la différence du comité des finances locales, les représentants des assemblées parlementaires (même s'ils sont par ailleurs élus locaux).

Chaque membre du comité est désigné pour une période de trois ans renouvelable.

L'article L. 263-13 prévoit également que les membres du comité, à l'exception des fonctionnaires représentant l'Etat, peuvent se faire remplacer à une ou plusieurs séances du comité, en cas d'empêchement. Cette possibilité est analogue à celle existant au bénéfice des élus membres du comité des finances locales, mais, à la différence de l'article L. 234-20 du code des communes pour ce dernier organisme, le projet de loi ne fournit aucune indication quant à la qualité des suppléants. On peut rappeler que, en ce qui concerne le comité des finances locales, un suppléant est désigné pour chaque député et chaque sénateur membres titulaires par l'assemblée, que les maires peuvent se faire remplacer par l'un de leurs adjoints réglementaires et que les présidents de conseils généraux et les présidents de groupements de communes le peuvent par l'un de leurs vice-présidents.

Enfin les conditions d'application de l'article L. 263-13, notamment les modalités de désignation des membres du comité et ses règles d'organisation et de fonctionnement, sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

2. L'article L. 263-14 prévoit les conditions d'alimentation du fonds de solidarité, à savoir un prélèvement direct sur les ressources fiscales de certaines communes de la région d'Ile-de-France.

Seraient soumises à un tel prélèvement les communes 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 étant défini comme le rapport entre la somme des potentiels fiscaux des communes de la région d'Ile-de-France et la population de l'ensemble de ces communes.

7 Quoique le projet de loi ne le spécifie pas (il se borne à préciser que, dans ce dispositif, la population prise en compte est la population D.G.F.), il semble que le potentiel fiscal par habitant qui doit être pris en compte dans ce dispositif est, comme pour la dotation de solidarité urbaine, celui défini à l'article L. 234-6 du code des communes, à savoir le rapport entre le montant des bases brutes des quatre taxes directes locales (taxes sur le foncier bâti et le foncier non bâti, taxe d'habitation, taxe professionnelle), pondérées par le taux moyen national d'imposition à la taxe considérée, et la « population D.G.F. » (population totale de la commune majorée d'un habitant par résidence secondaire).

Le taux du prélèvement varierait suivant l'importance de l'écart entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région :

- potentiel fiscal par habitant de la commune compris entre 1,5 fois et deux fois le potentiel fiscal moyen : 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 ;

- potentiel fiscal par habitant compris entre 2 et 3 fois le potentiel fiscal moyen : 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 ;

- potentiel fiscal par habitant supérieur à trois fois le potentiel fiscal moyen : prélèvement porté à 10 %.

Ce système de variation du taux de prélèvement paraît comporter des incertitudes quant au pourcentage qui serait appliqué pour les communes dont le potentiel fiscal se situerait au niveau constituant la limite entre les catégories définies ci-dessus : ainsi pour le cas d'une commune dont le potentiel fiscal par habitant serait exactement le double du potentiel fiscal moyen, s'agirait-il de 8 % ou de 9 % ? Pour le cas d'une commune dont le potentiel fiscal par habitant serait exactement le triple du potentiel fiscal moyen, s'agirait-il de 9 % ou de 10 % ?

L'Assemblée nationale a modifié le texte initial pour prévoir une hypothèse de sursis exceptionnel à l'application du prélèvement pour les communes qui rempliraient les conditions pour bénéficier de la deuxième part du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (F.N.P.T.P.) visée au 2° du II de l'article 1648 B

du code général des impôts, c'est-à-dire pour les communes qui enregistreraient d'une année sur l'autre une perte importante de bases d'imposition à la taxe professionnelle et qui à ce titre recevraient une compensation sur la deuxième part du surplus des ressources du F.N.P.T.P.. La régularisation ultérieure du prélèvement ne serait chiffrée qu'après approbation des comptes administratifs de l'exercice précédent et de l'exercice en cours.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit une limite au montant du prélèvement : il ne pourrait excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent à l'avant-dernier exercice (et non dans le budget primitif de l'exercice précédent, comme l'avait prévu le projet initial).

Puis l'article L. 263-14 précise les modalités du prélèvement : il vient en diminution du produit des quatre taxes (taxes foncières, taxe d'habitation et taxe professionnelle) inscrit à la section de fonctionnement du budget de la commune ponctionnée et il est imputé sur les attributions mensuelles d'un douzième.

Enfin l'article renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination de ses modalités d'application.

Sur la base des règles prévues par son texte, le gouvernement avait effectué des simulations pour déterminer quelles seraient les communes de la région d'Ile-de-France qui verraient leurs ressources fiscales amputées pour alimenter le fonds de solidarité.

Comme votre rapporteur le précisera ultérieurement, le gouvernement a renoncé à ponctionner dès 1991 les communes d'Ile-de-France. Cependant, les résultats de ces simulations sont présentés ci-après à titre indicatif.

Le potentiel fiscal moyen de la région d'Ile-de-France était en 1991 de 3.380,1354 F. Auraient donc été soumises à prélèvement toutes les communes, quelle que soit leur population, dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 5.070,2032 F.

Auraient été ainsi concernées 52 communes de la région :

- Paris ;

- 14 communes de Seine-et-Marne (toutes de moins de 10 000 habitants) ;

- 13 communes des Yvelines (dont 11 communes de moins de 10 000 habitants) ;

- 10 communes d'Essonne (dont une de plus de 10 000 habitants) ;
- 7 communes des Hauts-de-Seine (dont une de moins de 10 000 habitants) ;
- aucune commune de Seine-Saint-Denis ;
- 2 communes du Val-de-Marne (dont une de moins de 10 000 habitants) ;
- 5 communes du Val-d'Oise (toutes de moins de 10 000 habitants).

Le produit de ces prélèvements se serait élevé à 547.221.388 francs.

Les principales communes contributives auraient été :

- la Ville de Paris : 411.450.613 francs, soit 75,1 % du produit total des prélèvements ;
- six des sept communes ponctionnées dans le département des Hauts-de-Seine : 96.923.828 francs, soit 17,6 % du produit total des prélèvements ;
- une commune des Yvelines : 7 944 961 francs, soit 1,4 % du produit total des prélèvements.

Ainsi, 8 des 52 collectivités soumises au prélèvement sur leurs recettes fiscales auraient alimenté le fonds de solidarité à hauteur de 94,1 %.

Sur les 52 communes ponctionnées, l'écrêtement aurait été opéré au taux de 8 % pour 23 d'entre elles, au taux de 9 % pour 18 d'entre elles et au taux de 10 % pour 11 d'entre elles.

Quant au plafonnement du prélèvement fixé à 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement, il aurait joué pour 31 communes.

Pour 8 communes, le prélèvement aurait été compris entre 4 et 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement.

Pour 5 communes, il aurait été compris entre 3 et 4 %.

L'importance du prélèvement par rapport au produit des 4 taxes peut également être évaluée : pour 5 communes, il aurait

représenté plus de 10 % de ce produit ; pour la majorité d'entre elles (38), il aurait été compris entre 5 et 10 % dudit produit.

Par ailleurs, il apparaît que sur les 11 communes de plus de 10 000 habitants soumises au prélèvement sur leurs recettes fiscales, 5 étaient également contributives à la dotation de solidarité urbaine : Paris et 4 communes des Hauts-de-Seine.

Enfin, on peut observer que deux communes contributives au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France étaient des communes ayant un programme de développement social des quartiers : Paris et Puteaux.

3. Quant aux bénéficiaires des attributions du fonds de solidarité, ils sont déterminés en fonction de critères fournis par l'article L. 263-15. Ces critères sont calqués sur ceux prévus pour le bénéfice de la dotation de solidarité urbaine. Ils sont en effet identiques à l'exception du critère du niveau du potentiel fiscal par habitant pour les communes de 10 000 habitants et plus, lequel est apprécié par rapport au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France.

Seraient ainsi bénéficiaires d'une attribution du fonds :

- les communes de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 1 100 ;

- les communes de 10 000 habitants et plus qui réunissent deux conditions :

. un rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune supérieur à 11 %. Il s'agit de la population D.G.F.. En effet, l'Assemblée nationale n'a pas effectué pour le mécanisme de solidarité spécifique à l'Ile-de-France une modification analogue à celle à laquelle elle a procédé pour la D.S.U. ;

. un potentiel fiscal par habitant inférieur à 80 % du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France (c'est-à-dire, avec les chiffres de l'année 1991, inférieur à 2.704,1683 F).

La liste des communes bénéficiaires serait arrêtée chaque année après avis du comité créé par l'article L. 263-13. Ce comité serait également consulté sur la répartition des ressources du fonds entre les communes bénéficiaires. En effet, le projet de loi se contente de fixer que la répartition serait effectuée en fonction de trois critères : population, potentiel fiscal, nombre de logements sociaux (comme pour les critères de répartition de la D.S.U, l'Assemblée

nationale a supprimé l'effort fiscal qui était pris en compte dans le texte initial du gouvernement). Mais leur pondération serait arrêtée par le comité dans des limites que fixerait un décret en Conseil d'Etat.

Le gouvernement envisageait de répartir les ressources du fonds pour 70 % en fonction de la population, de l'écart de potentiel fiscal et de l'effort fiscal et pour 30 % en fonction du nombre des logements sociaux.

L'attribution des communes éligibles aurait compris ainsi :

- une première fraction répartie en fonction de la population, de l'écart de potentiel fiscal (s'il s'agit d'une commune de 10 000 habitants ou plus, écart entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen par habitant de toutes les communes de la région d'Ile-de-France ; s'il s'agit d'une commune de moins de 10 000 habitants, écart entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel moyen des communes de moins de 10 000 habitants de la région d'Ile-de-France) et de l'effort fiscal ;

- une seconde fraction répartie en fonction du nombre de logements sociaux recensés dans la commune.

L'article L. 263-15 prévoit enfin une disposition transitoire pour 1991 : eu égard aux délais de désignation des membres du comité créé par l'article L. 263-13, le comité des finances locales lui serait substitué pour cette première année d'application du dispositif. L'intention des auteurs du projet de loi était en effet d'appliquer dès 1991 le système de péréquation en Ile-de-France. Eu égard aux retards pris par rapport au calendrier qu'il avait envisagé, le gouvernement a maintenant admis qu'un prélèvement sur les recettes fiscales des communes d'Ile-de-France n'était plus possible dès le présent exercice (cf. *infra*, article 7 bis). Cependant, dans son optique, la substitution transitoire du comité des finances locales au comité créé par l'article L.263-13 se justifie toujours pour effectuer la répartition de l'enveloppe de prêt qui remplacerait en 1991 les attributions du fonds de solidarité (cf. *infra*, article 7 bis).

En fonction des règles d'éligibilité posées par l'article L. 263-15 initial, 94 communes d'Ile-de-France auraient dû se partager en 1991, selon les simulations gouvernementales, les 547 millions de francs prélevés sur les recettes fiscales des 52 communes contributives. Selon les dernières simulations gouvernementales sur le dispositif issu des travaux de l'Assemblée nationale (et bien que cette dernière n'ait modifié l'article L. 263-15 que pour supprimer l'effort fiscal des critères de répartition des ressources entre les communes bénéficiaires), ce sont désormais 97 communes qui seraient en 1991 éligibles au fonds. En raison du report

à 1992 de l'entrée en vigueur du dispositif, elles ne recevraient aucune attribution du fonds mais pourraient prétendre participer à la répartition de l'enveloppe de prêt de 300 millions de francs prévue par l'article 7 bis.

Il s'agirait de :

- 4 communes de moins de 10 000 habitants ;

- 93 communes de 10 000 habitants ou plus. Parmi ces dernières, 17 sont situées dans la strate démographique de 10 000 à 14 999 habitants, 14 dans celle de 15 000 à 19 999 habitants, 34 dans celle de 20 000 à 34 999 habitants, 14 dans celle de 35 000 à 49 999 habitants, 8 dans celle de 50 000 à 74 999 habitants et 6 dans celle de 75 000 à 99 999 habitants.

La répartition par département de ces 97 communes éligibles serait la suivante :

- Seine-et-Marne : 19 ;
- Yvelines : 11 ;
- Essonne : 10 ;
- Hauts-de-Seine : 4 ;
- Seine-Saint-Denis : 19 ;
- Val de Marne : 14 ;
- Val d'Oise : 20 .

Si ces communes avaient eu à se partager les ressources qui étaient attendues pour alimenter le fonds en 1991, l'attribution par habitant aurait varié de 92,40 francs à 284,15 francs, selon les communes.

Sur les 97 communes d'Ile-de-France qui seraient éligibles, 7 ne seraient pas au nombre des bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine (2 dans les Hauts-de-Seine, 2 en Seine-St-Denis, 1 dans le Val de Marne et 2 dans le Val d'Oise). Il s'agit de communes de 10 000 habitants ou plus dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 80 % du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France mais supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10.000 habitants.

Enfin, on observe que sur les 97 communes éligibles au fonds de solidarité, seules 25 ont un programme de développement social des quartiers et qu'en revanche 9 communes de la région ayant un programme de développement social des quartiers ne seraient pas éligibles (deux d'entre elles, au contraire, auraient même été contributives comme indiqué précédemment).

4. Quant à l'article L. 263-16, il prévoit que le gouvernement présentera chaque année au comité chargé de donner un avis sur la répartition des crédits du fonds de solidarité un rapport sur l'exécution de ce dispositif.

5. La nécessité d'une solidarité entre collectivités locales n'est pas contestable. C'est pourquoi, ainsi qu'indiqué précédemment, votre commission ne remet pas en cause, dans son principe, l'institution d'une dotation de solidarité urbaine au sein de la dotation globale de fonctionnement.

Mais le dispositif proposé par le présent article spécifiquement pour la région d'Ile-de-France est d'une toute autre portée et suscite de multiples critiques.

Tout d'abord, comme pour la dotation de solidarité urbaine, le choix des critères pour la détermination des communes contributives et des communes bénéficiaires peut être contesté : l'existence d'un fort potentiel fiscal ne signifie pas que la commune a une capacité contributive illimitée, la définition actuelle du logement social est trop restrictive (on remarquera que Montfermeil ne bénéficierait pas plus du fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France que de la dotation de solidarité urbaine) etc.

En outre, il n'y a aucune corrélation entre les communes bénéficiaires et l'existence de difficultés sociales dans des quartiers. Certaines communes dotées d'un programme de développement social des quartiers ne recevraient aucune attribution du fonds et certaines seraient même contributives.

Par ailleurs, rien ne garantit l'affectation des attributions du fonds à l'amélioration des conditions de vie dans les communes bénéficiaires. L'exemple de la taxe sur les locaux à usage de bureaux instituée dans la région d'Ile-de-France par la loi de finances rectificative pour 1989, n° 89-936 du 29 décembre 1989, qui était destinée au financement de certaines dépenses d'équipement dans la région, n'est guère encourageant puisque seulement 12 % environ de son produit semble avoir été utilisé à cette fin. Encore s'agissait-il là d'une taxe due directement par le redevable et non d'un prélèvement sur les recettes fiscales des collectivités locales.

Car, quelle que soit la pertinence de toutes ces critiques, elles ne sont pas les plus graves en l'espèce.

En effet, le principe même d'un prélèvement direct par l'Etat sur les recettes fiscales d'une collectivité territoriale au profit d'autres collectivités porte atteinte au droit de tout

citoyen, proclamé par l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, de constater, par lui-même ou par ses représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. Comment le citoyen pourra-t-il suivre l'emploi de la partie du produit de ses impôts prélevée pour alimenter, par le biais d'un fonds, les budgets d'autres communes (sans garantie d'affectation d'ailleurs) dont les élus n'auront aucun compte à lui rendre et ne seront pas responsables devant lui ?

Ce dispositif constitue également une atteinte à la libre administration de cette collectivité par un conseil élu. A partir du moment où une partie des recettes provenant des impôts locaux dont le conseil municipal a voté les taux échappe au budget de la commune et sert à alimenter les budgets d'autres collectivités, que reste-t-il de l'autonomie de la commune ? La commune n'aura plus la maîtrise de son budget, elle ne percevra plus le produit correspondant aux impôts votés, elle sera contrainte d'augmenter ses impôts locaux non plus pour faire face à ses dépenses propres mais pour compenser un prélèvement par l'Etat destiné, en principe, à financer d'autres collectivités.

Il est certes vrai que le principe de libre administration des collectivités territoriales posé par l'article 72 de la Constitution n'est pas sans limite. En effet, cet article dispose que ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus *«et dans les conditions prévues par la loi»*. Le législateur peut donc, bien sûr, imposer certaines obligations à des collectivités territoriales, pourvu qu'elles soient définies avec précision ; il peut notamment définir des catégories de dépenses qui revêtent pour les collectivités un caractère obligatoire. Mais il ne saurait méconnaître leur compétence propre ni entraver leur libre administration, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 sur la loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

En l'espèce, le dispositif envisagé par le projet de loi conduit à restreindre les ressources fiscales de certaines communes. On peut rappeler que, dans sa décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 sur la loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, le Conseil constitutionnel a estimé qu'*«il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses»* mais que, *«toutefois, les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration»*. L'espèce est certes différente

mais il s'agit aussi présentement d'une restriction des ressources fiscales des collectivités territoriales. Cette restriction est-elle telle qu'elle constitue une entrave à leur libre administration ? La réponse est positive à deux égards. D'abord, tout simplement parce que la restriction des ressources fiscales résulte d'un prélèvement direct sur lesdites ressources qui avaient été votées par le conseil municipal. Ensuite, en raison de l'importance du prélèvement qui peut représenter jusqu'à 5 % du budget de fonctionnement de la commune contributive et qui, ainsi qu'indiqué précédemment, représente pour la majorité des communes ponctionnées entre 5 et 10 % du produit des quatre taxes et même pour 5 communes plus de 10 % de ce produit. Les ressources fiscales ne constituent certes pas les seules ressources des communes mais c'est au regard de l'importance de leur amputation que doit être appréciée l'atteinte à la libre administration de ces collectivités. Elle paraît ici manifeste.

Le Comité des finances locales a d'ailleurs donné un avis défavorable à la création du fonds de solidarité dans la région d'Ile-de-France, en rappelant qu'il s'était toujours opposé à un prélèvement direct de l'Etat sur les ressources fiscales des collectivités territoriales.

Il n'existe actuellement aucun prélèvement de cet ordre. La cotisation de péréquation de la taxe professionnelle constitue certes une forme de solidarité entre contribuables locaux mais d'une tout autre nature puisqu'elle est due directement par le redevable. Il ne s'agit pas d'une amputation des recettes fiscales votées par la commune.

En outre, ce dispositif spécifique à la région d'Ile-de-France pourrait être considéré comme introduisant une rupture de l'égalité. Il serait vain de nier l'existence d'inégalités entre les communes de la région d'Ile-de-France mais il en est de même dans d'autres régions. La spécificité de l'Ile de France peut-elle justifier l'institution d'un dispositif de péréquation spécifique à la région d'Ile-de-France pour *«contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines... supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes»* ? Si le système du fonds de solidarité ne constituait pas une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales, pourrait-il être limité à la seule région d'Ile-de-France, les communes défavorisées d'autres régions ne devraient-elles pas bénéficier d'un tel fonds et les communes «riches» d'autres régions ne devraient-elles pas contribuer à une telle solidarité ?

La justification pour l'instauration d'un dispositif particulier que donne l'exposé des motifs est l'absence en Ile-de-France de mécanismes généralisés de coopération intercommunale.

On ne recense certes aucune communauté urbaine en Ile-de-France, mais c'est aussi le cas dans treize autres régions et le nombre de communautés urbaines pour l'ensemble des régions métropolitaines n'est que de neuf.

Il est également notable qu'en Ile-de-France la part des communes regroupées en syndicats de communes (377 communes groupées en 63 syndicats sur 1 281 communes, soit 29,4 %) est inférieure à la moyenne nationale (environ 52 %).

En revanche, c'est dans la région Ile-de-France que la proportion de communes groupées en districts est la plus importante : plus de 10 %, alors que la moyenne nationale se situe aux environs de 4 %.

Ainsi, si la coopération intercommunale dans la région d'Ile-de-France apparaît certes insuffisante, n'en est-il pas de même sur l'ensemble du territoire ?

On pourrait alors penser qu'un dispositif de solidarité spécifique est nécessaire au bénéfice des communes défavorisées de la région d'Ile-de-France au motif qu'elles seraient plus pauvres que celles des autres régions. Mais bien au contraire ces communes "pauvres" d'Ile-de-France sont moins pauvres que celles d'autres régions : en effet, si on se réfère au critère de richesse retenu par les auteurs du projet de loi, on constate que les potentiels fiscaux sont en moyenne plus élevés dans la région d'Ile-de-France même dans les communes les moins favorisées.

On aboutit ainsi au résultat paradoxal suivant : les communes "pauvres" d'Ile-de-France bénéficieraient, dans leur quasi-totalité, du cumul des deux mécanismes proposés par le projet de loi, dotation de solidarité urbaine et fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France, alors qu'en faveur des communes défavorisées des autres régions, quoique plus pauvres, ne jouerait que le système de la D.S.U.

Faut-il en conclure qu'il n'est pas besoin d'une solidarité toute particulière entre les communes d'Ile-de-France ? Sans doute pas, car la concentration urbaine y est évidemment exceptionnelle et implique une certaine coordination de la politique d'aménagement. Mais, quand bien même le dispositif de solidarité proposé ne contreviendrait pas, en raison de son mode de financement, à certains principes, il ne pourrait certainement pas être considéré comme le plus adapté aux besoins de la région qui nécessitent une coopération

réfléchi pour la réalisation de certains objectifs et non une solidarité «aveugle» fondée sur des critères contestables.

Pour ces motifs et faute de pouvoir réglementairement opposer une exception d'irrecevabilité à ce seul article, votre commission vous propose un amendement de suppression.

Article 7 bis

Entrée en vigueur du mécanisme de solidarité entre les communes d'Ile-de-France

Ainsi que votre rapporteur l'a déjà indiqué, le gouvernement a désormais renoncé à prétendre imposer dès 1991 son prélèvement sur les recettes fiscales de certaines communes d'Ile-de-France destiné à alimenter le fonds de solidarité. Le présent article, inséré par l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement, fixe au 1er janvier 1992 l'entrée en vigueur de ce mécanisme.

Cependant, afin d'apporter un concours financier aux communes d'Ile-de-France considérées comme défavorisées, il est prévu que les communes qui remplissent les conditions d'éligibilité au fonds de solidarité pourraient sur leur demande bénéficier en 1991, dans la limite d'une enveloppe globale de 300 millions de francs (montant nettement inférieur au produit qui était attendu du prélèvement), d'un prêt du groupe de la Caisse des dépôts et consignations. La répartition de cette enveloppe de prêt serait effectuée en fonction des critères prévus pour la répartition des attributions du fonds de solidarité et selon la même procédure.

Quant au remboursement en capital de ces prêts, il serait effectué, en six annuités constantes, à partir de 1992, sur les ressources du fonds de solidarité. Les sommes nécessaires à ce remboursement seraient prélevées préalablement à répartition des crédits du fonds entre les communes éligibles.

Votre commission ayant refusé l'institution du fonds de solidarité en supprimant l'article 7, elle vous demande également d'adopter un amendement de suppression de cet article.

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 8

Modification des attributions au titre de la dotation globale de fonctionnement de 1991

Votre commission, en conséquence de l'insertion proposée précédemment d'un article additionnel après l'article 5, vous soumet un amendement de suppression de cet article.

Article 9

Date limite d'adoption du budget 1991 pour les communes de la région d'Ile-de-France

Par cet article, dans sa version initiale, les auteurs du projet de loi tiraient les conséquences de leur volonté de mettre en place le mécanisme du fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France dès 1991 en repoussant au 15 avril 1991 la date limite d'adoption du budget de l'exercice 1991 pour les communes de ladite région.

En effet, le deuxième alinéa 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 fixe au 31 mars la date au-delà de laquelle, si le budget n'est pas adopté, le représentant de l'Etat dans le département, après avoir saisi la chambre régionale des comptes et sur les propositions de cette dernière, règle le budget et le rend exécutoire.

Lorsque le projet de loi a été déposé, le 16 janvier, à l'Assemblée nationale dans la perspective d'une adoption par le Parlement au cours d'une session extraordinaire qui aurait été ouverte fin janvier, il était concevable pour ses auteurs de prévoir une application du dispositif de péréquation en Ile-de-France dès 1991, bien que le calendrier fût extrêmement serré.

Le gouvernement a désormais reporté au 1er janvier 1992 l'entrée en vigueur de ce mécanisme (cf. *supra*, article 7 bis). Mais il a,

à l'Assemblée nationale, fait modifier le présent article pour repousser encore, jusqu'au 30 avril 1991 cette fois, la date limite d'adoption des budgets des communes d'Ile-de-France.

Comme il est désormais certain que le présent projet de loi ne sera pas définitivement adopté avant le 31 mars, le présent article n'a plus guère de sens, le délai qu'il se propose de prolonger devant être expiré lorsqu'il entrerait en vigueur. On pourrait certes considérer que le report au 30 avril empêcherait le déclenchement de la procédure de règlement par le préfet du budget des communes d'Ile-de-France qui n'auraient pas adopté leur budget au 31 mars. Mais cette mesure en faveur des seules communes d'Ile-de-France n'a plus aucune justification en raison du report de l'entrée en vigueur du prélèvement destiné à alimenter le fonds de solidarité. Elle constituerait une violation du principe d'égalité.

Votre commission vous demande donc d'adopter un amendement de suppression de cet article.

Article 10

(article 34 bis nouveau de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985)

Solidarité financière entre les départements

Cet article a été inséré par l'Assemblée nationale dans le but d'instituer, à compter de 1992, un mécanisme de solidarité financière entre les départements pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.

1. Bénéficieraient du mécanisme les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale des départements au prorata de leurs attributions à ce titre. Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 34 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985, la dotation de fonctionnement minimale est attribuée aux départements (de métropole et d'outre-mer) dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ou dont le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements. Pour l'application de ce dispositif, le potentiel fiscal d'un département est défini comme égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales, ces bases étant les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions départementales et le coefficient de

pondération de la base de chacune des taxes étant le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée. Par ailleurs, le potentiel fiscal par habitant est égal au potentiel fiscal du département divisé par le nombre d'habitants constituant sa population majorée d'un habitant par résidence secondaire. Il faut aussi préciser que la dotation de fonctionnement minimale est répartie entre les départements éligibles en fonction de leur potentiel fiscal et de la longueur de leur voirie.

25 départements sont actuellement bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale et profiteraient donc aussi du mécanisme de solidarité. Il s'agit des Alpes de Haute-Provence, des Hautes-Alpes, de l'Ariège, de l'Aude, de l'Aveyron, du Cantal, de la Corrèze, de la Haute-Corse, de la Corse-du-Sud, de la Creuse, de la Dordogne, du Gers, de l'Indre, des Landes, de la Haute-Loire, du Lot, de la Lozère, de la Haute-Marne, de la Meuse, de la Nièvre, de la Haute-Saône et des quatre départements d'outre-mer.

2. Contribueraient à la solidarité par un prélèvement sur la D.G.F. deux catégories de départements :

- 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 et la population D.G.F. est inférieur à 10 %. Un prélèvement au taux de 10 % (5 % seulement pour la première année) serait appliqué à leur D.G.F. ;

- les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au double du potentiel fiscal national par habitant des départements. Un prélèvement au taux de 16 % (8 % seulement pour la première année) serait appliqué à leur D.G.F..

Le nombre des départements contributifs serait de 14 : l'Ain, les Alpes-Maritimes, le Doubs, la Drôme, l'Isère, le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, le Rhône, la Savoie, la Haute-Savoie, Paris, les Yvelines, l'Essonne et les Hauts-de-Seine.

L'abondement de la dotation de fonctionnement minimale qui résulterait des prélèvements sur ces départements devrait avoisiner 142,4 millions de francs en 1992 et 300 millions de francs en 1993.

3. Votre commission regrette que l'Assemblée des présidents de conseils généraux n'ait pas eu à connaître ce dispositif de solidarité départementale mais il a le mérite de la simplicité puisqu'il se contente d'augmenter la masse des crédits affectée à la dotation de fonctionnement minimale et de financer cet accroissement par un prélèvement sur la dotation globale de

fonctionnement de certains départements. Par ce mode de financement, le dispositif est de même nature que celui de la D.S.U. : la solidarité ne s'exerce pas par un prélèvement sur l'ensemble des collectivités concernées mais seulement sur celles d'entre elles que certains critères désignent sinon comme riches, du moins comme moins défavorisées que les autres.

Votre commission ayant admis ce principe pour la dotation de solidarité urbaine, elle vous demande **d'adopter conforme cet article.**

Article 11

Prise en compte des recettes de fiscalité indirecte et des produits domaniaux pour le calcul du potentiel fiscal

Cet article a été introduit par l'Assemblée nationale pour obtenir, avant le 30 septembre 1992, des simulations afin d'apprécier les incidences qu'aurait la prise en compte des recettes de fiscalité indirecte et des produits domaniaux pour le calcul du potentiel fiscal utilisé pour la mise en oeuvre de la dotation globale de fonctionnement.

Cette disposition rejoint une préoccupation de votre commission lors de l'examen de ce texte, qui était de mieux apprécier la richesse des communes. Mais elle vous a déjà proposé de modifier l'article premier C pour y inclure le dispositif du présent article.

Elle vous demande donc **d'adopter, par coordination, un amendement de suppression de cet article.**

Article 12

Rapport en vue de la création d'une dotation pour les communes rurales

Cet article inséré par l'Assemblée nationale constitue la concession finalement faite par le gouvernement aux nombreux députés qui demandèrent des mesures en faveur des communes

rurales. Il prévoit le dépôt par le gouvernement d'un rapport au Parlement, avant le 15 octobre 1991.

L'étude demandée en vue de la création d'une dotation pour les communes rurales devrait envisager :

- un rééquilibrage de la D.G.F. en faveur desdites communes, notamment par aménagement des critères de répartition de la dotation de péréquation ;

- la création d'une dotation de solidarité rurale en faveur des communes de moins de 10.000 habitants sur la base de trois critères : potentiel fiscal, effort fiscal et superficie ;

- la création d'une dotation pour les communes rurales de montagne.

Elle devrait également étudier les conséquences économiques éventuelles pour les communes de montagne du manque d'enneigement en fonction des investissements effectués.

Cette réponse aux difficultés des communes rurales n'est guère satisfaisante. En effet, il ne s'agit pas d'un engagement véritable du gouvernement. En outre, les principes de cette nouvelle dotation restent très vagues : on ignore si la solidarité jouera uniquement entre communes rurales ou bien si les communes urbaines participeront au mécanisme en faveur des communes rurales défavorisées.

Votre commission vous propose cependant d'adopter cet article sous réserve de plusieurs modifications :

- la dotation envisagée ne devrait concerner que des communes rurales. C'est pourquoi il vous est proposé d'indiquer qu'elle bénéficierait aux communes de moins de 2.000 habitants et non aux moins de 10.000 habitants ;

- le critère de la longueur par habitant de voirie communale paraît un critère plus équitable que celui de la superficie ;

- les dispositions spécifiques concernant les communes de montagne paraissent devoir être supprimées comme hors de propos.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 13

Rapport d'application dans les départements d'outre-mer

Cet article dispose que le gouvernement présentera au Parlement, avant le 1er février 1992, un rapport sur l'application du texte dans les départements d'outre-mer.

En effet, si l'article 6 du projet rend la D.S.U. applicable au bénéfice des communes des départements d'outre-mer, aucune simulation n'a été effectuée par le gouvernement en ce domaine.

Mais, l'article 6 ayant été complété à l'Assemblée nationale avec l'intention d'étendre l'application de la solidarité urbaine aux communes de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon et votre commission approuvant cette mesure, un amendement vous est présenté afin que les simulations portent également sur l'application de la loi dans les communes de ces deux collectivités territoriales.

Elle vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Intitulé du projet de loi

Votre commission vous propose un amendement pour supprimer dans cet intitulé la mention de l'institution d'une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et celle de la réforme de la dotation globale de fonctionnement. Sur ce dernier point, votre commission considère pourtant qu'il conviendrait de procéder à une réforme d'ensemble de la D.G.F.. Mais le présent projet de loi ne pouvait constituer l'occasion d'un tel examen, en raison des délais imposés par le gouvernement, délais si courts qu'ils ne permettaient pas une véritable réflexion.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS

PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

Art. premier A

Amendement - Supprimer cet article.

Art. premier B

Amendement - Supprimer cet article.

Art. premier C

Amendement - Rédiger comme suit cet article :

Le gouvernement présentera au Parlement, avant le 30 septembre 1992, un rapport sur les incidences, pour la mise en oeuvre de la dotation globale de fonctionnement, 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 ;

- des recettes de fiscalité indirecte et des produits domaniaux.

Ce rapport présentera également les incidences de cette modification en tenant compte des conséquences de la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux prévue par la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990.

Art. 2 bis

Amendement - Supprimer cet article.

Art. 3

Amendement - Rédiger comme suit le paragraphe I du texte proposé par cet article pour l'article L. 234-14-1 du code des communes :

"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 :

"A. Les communes de moins de 10.000 dont le nombre de logements sociaux tels que définis au quatrième alinéa (3°) de l'article L. 234-10 et de logements de 7e et 8e catégories selon la classification communale établie en application de l'article 324- H de l'annexe III du code général des impôts est supérieur à 1.000 ;

"B. Les communes de 10.000 habitants et plus qui remplissent les deux conditions suivantes :

"1° le rapport entre le nombre de logements visés au troisième alinéa du présent article et la population de la commune, telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires, est supérieur à 11 % ;

"2° le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-6, est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de 10.000 habitants et plus.

"Ce dernier est égal à la somme des potentiels fiscaux des communes de 10.000 habitants et plus rapportée à la population de ces mêmes communes ;

"La liste des communes remplissant les conditions ci-dessus énoncées est arrêtée chaque année après avis du comité des finances locales.

Amendement - Rédiger comme suit la fin du premier alinéa du paragraphe III du texte proposé par cet article pour l'article L. 234-14-1 du code des communes :

de la population, du potentiel fiscal et du nombre de logements visés au troisième alinéa du paragraphe I.

Art. 3 bis

Amendement - Dans cet article, après les mots :

dotation de solidarité urbaine

insérer les mots :

et parmi les critères de sélection des communes visées aux paragraphes II et III de l'article L. 234-19-1 du code des communes,

Art. 4

Amendement - Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour le paragraphe II de l'article L. 234-19-1 du code des communes, remplacer le taux :

20 %

par le taux :

25 %

Amendement - Dans le troisième alinéa (2°) du texte proposé par cet article pour le paragraphe II de l'article L. 234-19-1 du code des communes, supprimer les mots :

, divisé par l'effort fiscal, tel que défini à l'article L. 234-5 et pris en compte dans la limite de 1,20,

Amendement - Rédiger comme suit la fin du troisième alinéa (2°) du texte proposé par cet article pour le paragraphe II de l'article L. 234-19-1 du Code des communes :

moyen national par habitant des communes de 10.000 habitants et plus, tel que défini à l'article L. 234-14-1 ;

Amendement - Rédiger comme suit le dernier alinéa (3°) du texte proposé par cet article pour le paragraphe II de l'article L. 234-19-1 du code des communes :

"3° le rapport entre le nombre de logements visés au troisième alinéa du paragraphe I de l'article L. 234-14-1 et la population de la commune, telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires, est inférieur à 11 %.

Amendement - Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour le paragraphe III de l'article L. 234-19-1 du code des communes, remplacer le taux :

0 %

par le taux :

10 %

Amendement - Dans le troisième alinéa (2°) du texte proposé par cet article pour le paragraphe III de l'article L. 234-19-1 du code des communes, supprimer les mots :

, divisé par l'effort fiscal, tel que défini à l'article L. 234-5 et pris en compte dans la limite de 1,20,

Amendement - Rédiger comme suit la fin du troisième alinéa (2°) du texte proposé par cet article pour le paragraphe III de l'article L. 234-19-1 du Code des communes :

moyen national par habitant des communes de 10.000 habitants et plus, tel que défini à l'article L. 234-14-1 ;

Amendement - Rédiger comme suit le quatrième alinéa (3°) du texte proposé par cet article pour le paragraphe III de l'article L. 234-19-1 du Code des communes :

«3° - le rapport entre le nombre de logements visés au troisième alinéa du paragraphe I de l'article L. 234-14-1 et la population de la commune, telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires, est inférieur à 11 %.»

Amendement - Supprimer le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour le paragraphe III de l'article L. 234-19-1 du code des communes.

Art. 5

Amendement - Rédiger comme suit cet article :

L'article L. 234-21-1 du code des communes est ainsi rédigé :

«*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, de 1991 à 1993, 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 au montant prévu pour chacune de ces années par le paragraphe II dudit article, sauf si, à cette fin, ledit taux devait être négatif. En ce cas, il serait fixé à 0 % et la différence entre le montant prévu pour l'année par le paragraphe II dudit article et le total des sommes dégagées en application du présent article serait imputée sur le montant de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement des communes de 10 000 habitants et plus afférente à cet exercice.»

Art. additionnel après l'art. 5

Amendement - Après l'article 5, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

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 les attributions au titre de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement afférente à l'exercice 1990 et 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 attributions au titre de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement afférente à l'exercice 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. 6

Amendement - I. Faire précéder le texte de cet article de la mention :

I

II. Dans le texte proposé par cet article pour le premier alinéa de l'article L. 262-5 du code des communes, supprimer les mots :

et des collectivités territoriales à statut spécial

III. Compléter cet article par les paragraphes suivants :

II. A. La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 28 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement est ainsi rédigée :

«Elles reçoivent une quote-part de la dotation de péréquation régie par l'article L. 234-4 du code des communes, de la dotation de compensation régie par l'article L. 234-10 du code des

communes et des concours particuliers régis par les articles L. 234-13, L. 234-14 et L. 234-14-1 du code des communes.»

B. Le deuxième alinéa de l'article 28 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 précitée est ainsi rédigé :

«Elles bénéficient, en outre, des dispositions du I de l'article L. 234-19-1 du code des communes.»

III. A. Le premier alinéa de l'article 29 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 précitée est complété in fine par la phrase suivante :

«Les communes de la collectivité territoriale de Mayotte reçoivent en outre une quote-part du concours particulier régi par l'article L. 234-14-1 du code des communes.»

B. Dans le dernier alinéa de l'article 29 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 précitée, les mots : «prévues à l'article L. 234-19-1» sont remplacés par les mots : «prévues au paragraphe I de l'article L. 234-19-1».

Titre II avant l'article 7

Amendement - Supprimer cette division et son intitulé.

Art. 7

Amendement - Supprimer cet article.

Art. 7 bis

Amendement - Supprimer cet article.

Art. 8

Amendement - Supprimer cet article.

Art. 9

Amendement - Supprimer cet article.

Art. 11

Amendement - Supprimer cet article.

Art. 12

Amendement - Dans la troisième phrase de cet article, remplacer les mots :

de 10 000 habitants

par les mots :

de 2 000 habitants

Amendement - Dans la troisième phrase de cet article, remplacer les mots :

du potentiel fiscal, de l'effort fiscal et de la surface des dites communes

par les mots :

du potentiel fiscal et de l'effort fiscal des dites communes et de la longueur par habitant de la voirie classée dans le domaine public communal

Amendement - Supprimer les deux dernières phrases de cet article.

Art. 13

Amendement - Compléter in fine cet article par les mots :

et dans les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Intitulé du projet de loi

Amendement - Rédiger comme suit cet intitulé :

Projet de loi instituant une solidarité financière entre les communes et entre les départements.