

N° 109

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1999

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, modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales,

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Michel Duffour, vice-présidents ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balareello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Robert Bret, Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Simon Loueckhote, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 1809, 1885 et T.A. 369.

Sénat : 56 (1999-2000).

Collectivités territoriales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
INTRODUCTION	5
I. LA PRISE EN COMPTE DES RÉSULTATS DU RECENSEMENT GÉNÉRAL DE LA POPULATION FAIT PESER DES CONTRAINTES SPÉCIFIQUES SUR LES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	7
A. LA PRISE EN COMPTE DES RÉSULTATS DU RECENSEMENT GÉNÉRAL DE LA POPULATION	7
1. <i>Les résultats du recensement général de la population</i>	7
2. <i>Les modalités de prise en compte des résultats du recensement général de la population dans le calcul des dotations de l'Etat</i>	9
B. DES CONTRAINTES SPÉCIFIQUES SUR LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	13
1. <i>Un contexte budgétaire d'évolution limitée des concours de l'Etat, en particulier la DGF</i>	13
2. <i>Le poids des variations démographiques peut mettre en cause des équilibres déjà fragiles</i>	15
II. LE PROJET DE LOI : UN ÉTALEMENT SUR TROIS ANS DES CONSÉQUENCES DU RECENSEMENT, CONDITIONNÉ PAR LES MESURES FINANCIÈRES ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000	16
A. LA MESURE DE LISSAGE PROPOSÉE	16
B. UN FINANCEMENT COMPLÉMENTAIRE INSCRIT DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000 TEL QU'ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	18
C. LA PRISE EN COMPTE DE LA COMPENSATION DE LA SUPPRESSION DE LA PART « SALAIRES » DE LA TAXE PROFESSIONNELLE DANS LE CALCUL DU POTENTIEL FISCAL	18
III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : POUR UN ÉTALEMENT SUR DEUX ANS DES CONSÉQUENCES DU RECENSEMENT	19
A. UN RAPPEL NÉCESSAIRE : L'ESPRIT INITIAL DE LA DGF	20
1. <i>Aux origines de la DGF : une taxe locale</i>	20
2. <i>La loi du 3 janvier 1979 : une dotation globalisée assise sur un impôt moderne et évolutif devant lui garantir une progression suffisante</i>	21
B. LE CONSTAT ACTUEL : DES OBJECTIFS MULTIPLES ET DES MODALITÉS D'ÉVOLUTION QUI NE PERMETTENT PAS À LA DGF DE RÉPONDRE À SA VOCATION DE DOTATION DE FONCTIONNEMENT	22
1. <i>Des objectifs multiples</i>	22
2. <i>Une raréfaction de la ressource</i>	24

C. UN ETALEMENT SUR DEUX ANS DES CONSEQUENCES DU RECENSEMENT : UN PLUS JUSTE EQUILIBRE ENTRE LES CONTRAINTES FINANCIERES ET LA PRISE EN COMPTE DES CHARGES NOUVELLES RESULTANT DES VARIATIONS DE POPULATION.....	26
1. <i>Un maintien du lien nécessaire entre le niveau des dotations de l'Etat et celui de la population.....</i>	26
2. <i>Une mise en cohérence avec la durée d'application du « contrat de croissance et de solidarité »</i>	28
3. <i>Une mesure conditionnée par l'adoption d'un financement complémentaire dans le projet de loi de finances pour 2000</i>	28
4. <i>Une mesure complémentaire pour les collectivités ayant cessé d'être éligibles à certaines dotations</i>	29
5. <i>Une modulation nécessaire de la prise en compte dans la dotation forfaitaire des diminutions de population</i>	30
ANNEXE.....	31

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 1^{er} décembre sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois a examiné pour avis le projet de loi n° 56 (1999-2000), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

Après avoir indiqué que le coût global de la prise en compte des résultats du recensement de 1999 dans les dotations de l'Etat pouvait être évalué à 1,415 milliard de francs, M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a exposé que, dans le cadre d'une enveloppe fermée, l'application stricte des règles en vigueur aurait pour effet de réduire de 9,7 % la dotation d'aménagement et qu'au sein de cette dernière, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale régresseraient respectivement de 23 et 28 %.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, s'est néanmoins inquiété des effets d'un étalement sur trois ans de la prise en compte des hausses de population pour des communes qui avaient enregistré depuis plusieurs années de telles variations et qui, en conséquence, avaient vu leurs charges sensiblement progresser.

S'agissant des communes ayant subi une baisse de population, M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a estimé que le gel de la dotation forfaitaire pendant trois ans aurait un impact limité en 2000 compte tenu de la progression limitée que devrait connaître cette dotation, mais qu'en revanche, si la dotation forfaitaire devait progresser plus fortement en 2001, la mesure proposée pèserait lourdement sur les communes concernées, notamment sur celles ayant enregistré une perte limitée de leur population.

Jugeant préférable de prévoir un étalement sur deux ans de la prise en compte des résultats du recensement, M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a indiqué que telle avait été la position retenue par le comité des finances locales. Il a néanmoins fait observer que l'adoption d'une telle disposition était subordonnée à un abondement complémentaire de la DGF adopté par le Sénat à l'article 34 du projet de loi de finances.

Enfin, le rapporteur pour avis a suggéré une modulation des effets sur la dotation forfaitaire des baisses de population afin d'éviter que les communes ayant enregistré une faible diminution de leur population ne soient trop pénalisées.

Sur la proposition du rapporteur pour avis, la commission soumet au Sénat cinq amendements :

- étalant sur deux ans (contre trois ans prévus par le projet de loi) la prise en compte du résultat du recensement dans les dotations de l'Etat ;

- tendant à moduler les effets d'une diminution de la population sur la dotation forfaitaire des communes en fonction de l'ampleur de cette diminution ;

- prévoyant un mécanisme de garantie pour les communes qui, en raison de la prise en compte des résultats du recensement, ne seraient plus éligibles à la dotation de solidarité urbaine ou à la fraction « bourgs centres » de la dotation de solidarité rurale.

Sous réserve de ces amendements, la commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi, en première lecture, du projet de loi modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, après déclaration d'urgence, le 5 novembre dernier.

Les résultats, encore provisoires, du recensement de 1999 ont, en effet, mis en évidence une augmentation de plus de 2 millions de personnes, de la population française, qui s'établit dorénavant à plus de 60 millions d'habitants.

Or, il est fait référence à la population légale dans environ 200 textes législatifs ou réglementaires qui se trouvent, en conséquence, affectés par les variations enregistrées. Parmi ces textes, figurent en particulier ceux applicables aux dotations versées par l'Etat aux collectivités locales.

Le dernier recensement général ayant eu lieu en 1990, la prise en compte -dans des délais rapides- des résultats du recensement de 1999 constitue donc un enjeu crucial pour toutes les collectivités qui depuis plusieurs années ont vu leur population croître sans que ces variations ne soient intégrées dans le calcul des dotations qui leur sont versées.

Or, compte tenu des mécanismes d'évolution des concours de l'Etat, une prise en compte immédiate des effets du recensement pourrait avoir des conséquences négatives sur la progression de certaines dotations.

Dans ces conditions, par le présent projet de loi, le Gouvernement propose d'étaler sur trois ans l'impact des variations de population.

Avant de présenter le dispositif proposé, le présent avis mettra en évidence les contraintes spécifiques que la prise en compte du recensement de 1999 fait peser sur les dotations de l'Etat aux collectivités locales.

Il convient au préalable de souligner que, saisie pour avis, votre commission des Lois a examiné le présent projet de loi en parfaite coordination avec la commission des Finances saisie au fond.

I. LA PRISE EN COMPTE DES RÉSULTATS DU RECENSEMENT GÉNÉRAL DE LA POPULATION FAIT PESER DES CONTRAINTES SPÉCIFIQUES SUR LES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

A. LA PRISE EN COMPTE DES RÉSULTATS DU RECENSEMENT GÉNÉRAL DE LA POPULATION

1. Les résultats du recensement général de la population

La date et les conditions dans lesquelles le recensement de 1999 a été effectué, ont été fixées par le décret n° 98-403 du 22 mai 1998.

Ce décret a en outre précisé les différentes modalités selon lesquelles la population française est **comptabilisée**.

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

Selon *l'article 4*, la **population municipale** comprend les catégories suivantes :

- les personnes recensées hors communautés ¹ qui ont leur résidence principale dans cette commune ;

- les personnes recensées dans une collectivité (travailleurs logés dans un foyer, étudiants logés dans une cité universitaire ou un foyer, personnes âgées vivant dans une maison de retraite, personnes hospitalisées ou en traitement pour plus de trois mois, communautés religieuses ...) dont le siège est situé sur la commune ;

- les personnes recensées dans des établissements (élèves internes des collèges et lycées, grandes écoles, militaires logés dans des casernes) qui déclarent une résidence personnelle dans la commune ;

¹ En vertu de l'article 1^{er} du décret, les communautés comprennent les collectivités et les établissements.

- les personnes résidant dans les habitations mobiles qui se trouvent dans cette commune le jour du recensement.

La catégorie des **comptés à part** définie par *l'article 5* du décret du 22 mai 1998 comprend :

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

- les personnes dont la résidence personnelle est dans cette commune et qui sont recensées dans une collectivité dont le siège est dans une commune différente ;

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

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

Aux termes de *l'article 7* du décret du 22 mai 1998, la **population sans doubles comptes** d'une commune est égale à la population municipale augmentée des personnes qui sont logées dans les établissements dont le siège est dans la commune et qui n'ont pas déclaré de résidence personnelle.

Les notions ainsi définies (population municipale, population comptée à part, population sans doubles comptes) servent dans le calcul des dotations de l'Etat.

Les chiffres définitifs de la population légale ne seront communiqués qu'en janvier 2000 et ceux relatifs aux évolutions démographiques en mars 2000.

Selon les données disponibles depuis le mois de juillet dernier, la population sans doubles comptes, s'établirait à **60 165 233 habitants** (contre 58 074 215 habitants au recensement de 1990). La population française aurait ainsi augmenté de plus de **2 millions de personnes** depuis le dernier recensement.

Cependant, votre rapporteur pour avis y reviendra, la population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et d'un grand nombre de concours de l'Etat est une population « fictive » qui couvre un champ plus large que la population telle qu'elle ressort du recensement.

Répartition des variations de population entre communes

	Total	En hausse	%	En baisse	%	Stable	%
métropole et DOM	36.679	23.068	62,89 %	13.181	35,94 %	430	1,17 %
moins de 5.000 habitants	34.640	21.786	62,89 %	12.426	35,87 %	428	1,24 %
de 5 à 10.000 habitants	1.071	687	64,15 %	383	35,76 %	1	0,09 %
de 10 à 50.000 habitants	845	511	60,47 %	333	39,41 %	1	0,12 %
de 50 à 100.000 habitants	85	53	62,35 %	32	37,65 %		
plus de 100.000 habitants	37	30	81,08 %	7	18,92 %		
Ile-de-France(75, 77, 78, 91, 92, 93, 94, 95)	1.281	956	74,63 %	318	24,82 %	7	0,55
Ile-de-France (92, 93, 94)	123	64	52,03 %	59	47,97 %		

Source : Ministère de l'intérieur, DGCL

Bien que franchissant le seuil des 60 millions d'habitants, la population française croît à un rythme modéré. Par rapport au dernier recensement général, le taux de croissance annuel de la population est de 0,39 % contre 0,55 % pour la période précédente (1982-1990).

Le recensement met également en évidence un rééquilibrage entre la région d'Ile-de-France et certaines métropoles régionales comme Nantes (+ 9,6 %) Toulouse (+ 8,9 %), Montpellier (+ 8,1 %), Aix-en-Provence (+7,4%) et Orléans (+ 7,2 %), Lyon (+ 7,1 %) ou Lille (+ 5,8 %).

Si la France demeure majoritairement urbaine (près de 80 % de la population), l'attraction pour les zones périphériques apparaît néanmoins de plus en plus forte.

En outre, de véritables lignes de fracture territoriale apparaissent dans des parties du territoire qui subissent de plein fouet une diminution brutale de leur population.

2. Les modalités de prise en compte des résultats du recensement général de la population dans le calcul des dotations de l'Etat

La population qui doit être prise en compte pour le calcul de la **DGF des communes** est définie par *l'article L. 2334-2* du code général des collectivités territoriales qui précise qu'il s'agit de la **population totale de la commune majorée d'un habitant par résidence secondaire**.

La population totale d'une commune comprend la **population municipale** et la **population comptée à part**.

La population de chaque commune, prise en compte *au 1^{er} janvier* d'une année donnée pour la répartition de la DGF du même exercice, est celle issue du dernier recensement général de la population, majorée des accroissements de population constatés à l'occasion de recensements complémentaires.

Fixées par les *articles R. 114-3 et suivants* du code des communes, les conditions pour la réalisation d'un recensement complémentaire portent sur une majoration de plus de 15 % de la population d'une commune par rapport au dernier recensement, à la suite de l'exécution d'un programme de construction. A la population constatée dans la commune peut être attribuée une population fictive à hauteur de quatre habitants par logement en construction. Deux années après cette attribution de population fictive, un recensement obligatoire de confirmation doit être réalisé.

Dans ces conditions, la population prise en compte pour le calcul de la DGF des communes ne correspond pas à la population telle qu'elle résulte du recensement général de la population. Alors que les premiers résultats du recensement général de 1999 ont comptabilisé une population de 60 031 106 personnes, la population DGF pour l'an 2000 a pu être provisoirement estimée à **65 009 278 personnes** par le ministère de l'Intérieur.

Si cette divergence peut surprendre, elle s'explique néanmoins au regard des caractéristiques de la DGF. Prélèvement sur recettes qui a compensé la suppression d'une ancienne taxe locale, elle a pour objet de répartir un produit fiscal qui a été acquittée par la population effectivement sur place.

La définition donnée par *l'article L. 2334-2* du code général des collectivités territoriales est celle retenue pour la répartition des dotations de l'Etat et notamment, de la DGF et de ses principales composantes- dotation forfaitaire, dotation de solidarité urbaine (DSU), dotation de solidarité rurale (DSR), dotation affectée aux groupements à fiscalité propre- de la dotation de développement rural (DDR), du fonds national de péréquation (FNP), du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF) et de la dotation globale d'équipement (DGE).

Cependant, la population totale -hors résidences secondaires- est utilisée dans les critères retenus par **deux dotations** versées aux communes : le revenu imposable par habitant pour le calcul de l'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine ; les bases de taxe professionnelle par habitant pour le calcul du second prélèvement au titre du FSRIF, institué par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999.

Pour bien comprendre l'esprit du projet de loi, il convient en outre de souligner que la prise en compte du recensement général de la population a des effets spécifiques sur la DGF des communes, compte tenu des règles fixées pour la répartition des masses disponibles entre ses principales composantes.

Depuis la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993, les anciennes composantes de la DGF ont été forfaitisées au sein de la **dotation forfaitaire**. Les ressources de la **dotation d'aménagement** -instituée par la même loi- proviennent, conformément à *l'article L. 2334-13* du code général des collectivités territoriales du solde de la DGF des communes après affectation des ressources de la dotation forfaitaire. Sur le solde disponible pour la dotation d'aménagement, sont d'abord prélevées les sommes dues au titre de la dotation d'intercommunalité puis le solde restant est réparti entre la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR).

Le calcul de la dotation forfaitaire ne tient pas compte des variations des données physiques ou financières propres à chaque commune, hormis les variations de population résultant d'un accroissement de celle-ci constaté à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire.

Cependant, ces augmentations de population sont elles-mêmes prises en compte selon des modalités particulières. En effet, *l'article L. 2334-9* du code général des collectivités territoriales précise qu'« *en cas d'augmentation de la population d'une commune constatée à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire, la dotation forfaitaire revenant l'année suivante à cette commune est calculée en appliquant au montant antérieurement perçu un taux d'augmentation égal à 50 % du taux de croissance de la population telle qu'elle a été constatée .*».

En revanche, les diminutions de population ne sont pas prises en compte dans le calcul de la dotation forfaitaire.

Compte tenu de ces différentes règles, la DGF étant une « enveloppe fermée », les augmentations de population provoquent un accroissement de la dotation forfaitaire et, par suite, une diminution de la dotation d'aménagement qui constitue le solde de la DGF restant à répartir. **L'augmentation de la population peut donc avoir des effets sur les montants disponibles pour la DSU et la DSR.**

La population DGF intervient, en outre, dans les **conditions d'éligibilité** et les règles de **répartition** de la DSU.

S'agissant de l'éligibilité, les seuils de 5 000 et 10 000 habitants sont calculés en fonction, non de la population réelle de la commune, mais de la population DGF (*article L. 2334-16* du code général des collectivités territoriales).

L'indice synthétique de ressources et de charges qui sert à la répartition de la DSU (*articles L. 2334-17 et L. 2334-18* du code général des collectivités territoriales) fait intervenir le potentiel fiscal par habitant tel qu'il est défini à *l'article L. 2334-4*, c'est-à-dire par référence à la population DGF. En revanche -comme votre rapporteur pour avis l'a déjà précisé- le revenu moyen par habitant, également pris en compte dans l'indice, ne retient pas les résidences secondaires (*article L. 2334-17-4* du code général des collectivités territoriales).

L'enveloppe à répartir entre les communes de 5 000 habitants à 9 999 habitants éligibles à la DSU est égale au produit de la population DGF des communes par le montant moyen par habitant revenant à l'ensemble des communes éligibles (*article L. 2334-18-1*). L'attribution revenant à chaque commune éligible est également fonction de la population DGF (*article L. 2334-18-2*).

Pour la **dotation de solidarité rurale**, les seuils d'éligibilité sont également appréciés en fonction de la population DGF (*article L. 2334-20*). La répartition des deux fractions de la DSR repose également sur la population DGF (*articles L. 2334-21 et L. 2334-22*).

Le calcul de la **dotation d'intercommunalité** fait également intervenir la population DGF. La dotation de base qui est versée aux groupements est calculée en fonction de la population totale des communes regroupées, telle que définie par *l'article L. 2334-2* du code général des collectivités territoriales, et pondérée le cas échéant par le coefficient d'intégration fiscale du groupement (*article L. 5211-30*).

La dotation de péréquation est elle-même calculée en fonction de la population totale des communes regroupées et le potentiel fiscal de l'établissement public de coopération intercommunale. Elle est pondérée, le cas échéant, par le coefficient d'intégration fiscale de l'établissement public de coopération intercommunale.

Pour la **DGF des départements**, *l'article L. 3334-2* du code général des collectivités territoriales précise que la population à prendre en compte comprend la population totale des communes du département issue des recensements généraux, sans double compte, majorée d'un habitant par résidence secondaire.

La DGF des départements ne fait intervenir la population que pour le calcul de la dotation de péréquation et du concours particulier que constitue la dotation de fonctionnement minimale. En vertu de *l'article L. 3334-4* du code général des collectivités territoriales, la dotation de péréquation comporte deux parts dont la première est répartie en fonction de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel fiscal par habitant de chaque département concerné pondéré par la

population. Les départements sont, par ailleurs, éligibles à la dotation de fonctionnement minimale en fonction de critères qui font notamment intervenir le potentiel fiscal par habitant, lequel doit être inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements.

Le **fonds de correction des déséquilibres régionaux** peut, lui aussi, être affecté par les variations de population, tant pour les seuils d'éligibilité que pour les modalités de répartition des ressources du Fonds. La population prise en compte est la population totale des communes, sans double compte et sans majoration liée aux résidences secondaires.

Le **fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France** est versé à des communes bénéficiaires dont la liste est fonction d'un seuil de population (5 000 à 10 000 habitants) et d'un indice de ressources et de charges défini à *l'article L. 2531-14* du code général des collectivités territoriales. Dans la composition de cet indice, intervient le potentiel fiscal par habitant des communes qui renvoie à la population DGF. En revanche, est également pris en compte dans l'indice le revenu moyen par habitant des communes, qui est calculé en prenant en compte la population qui résulte des recensements généraux et complémentaires (*article L. 2531-14-II-4* du code général des collectivités territoriales). Le calcul des contributions au premier prélèvement institué au profit du fonds fait intervenir le potentiel fiscal par habitant qui renvoie à la population DGF. En revanche, pour le second prélèvement institué par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *l'article L. 2531-13-III* du code général des collectivités territoriales renvoie à la population municipale totale, sans prise en compte des résidences secondaires.

Enfin, les variations démographiques sont susceptibles d'affecter d'autres dotations de l'Etat. Ainsi, pour l'éligibilité à la **DGE des communes**, un seuil de 20 000 habitants est fixé. La population prise en compte est la population DGF.

B. DES CONTRAINTES SPÉCIFIQUES SUR LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

1. Un contexte budgétaire d'évolution limitée des concours de l'Etat, en particulier la DGF

L'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales en 2000 s'inscrit dans le cadre du « contrat de croissance et de solidarité » défini par *l'article 57* de la loi de finances pour 1999.

L'enveloppe « normée » prévue par ces dispositions doit progresser selon une indexation qui intègre, en 2000, 25 % de la croissance du PIB en plus de l'évolution des prix. Cette indexation aboutit néanmoins à une progression très limitée des principaux concours de l'Etat (+ 1,475 %). Elle ne permet donc ni de rendre compte de la contribution majeure des collectivités locales à la croissance économique par leurs investissements qui représentent 75 % des investissements publics, ni à ces mêmes collectivités de faire face aux charges croissantes qui leur sont imposées. Comme votre commission des Lois l'a souligné à maintes reprises, à défaut de prise en compte des charges réelles supportées par les collectivités locales, le « contrat de croissance et de solidarité » apparaît amputé d'un élément essentiel.

Au sein de cette enveloppe « normée », les modalités d'évolution de la DGF ne permettent plus à cette dotation majeure de mettre les collectivités en position de faire face correctement à leurs charges de fonctionnement. Certes, l'indice d'évolution de la DGF intègre, outre les prix, 50 % de la croissance du PIB. Mais les mécanismes de recalage de la base de calcul et de régularisation au titre du « trop perçu » des exercices précédents, en fonction des indices définitifs, aboutissent à une progression très limitée de la DGF.

Ainsi, avant la prise en compte des abondements exceptionnels votés par l'Assemblée nationale en première lecture du projet de loi de finances, la DGF progresse dans le cadre de l'enveloppe « normée » des concours de l'Etat de seulement 0,82 % par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 1999. Elle s'établit à 110,18 milliards de francs.

La dotation forfaitaire connaîtra dans ces conditions une évolution très réduite qui -selon son propre mode d'indexation et en fonction des décisions du comité des finances locales- sera comprise entre 0,41 % et 0,45 % (contre 1,5 % en 1999). Rappelons qu'elle s'est élevée à 80 milliards de francs en 1999 et qu'elle représente environ 90 % de la DGF des communes et près de 75 % de l'ensemble de la DGF. Sa progression très faible pèse particulièrement sur les communes qui ne sont pas éligibles par ailleurs à la dotation d'aménagement, soit environ 2 500 communes.

Etant donné ces marges de manoeuvres très réduites, l'intégration des résultats du recensement peut avoir des conséquences difficilement supportables sur les équilibres déjà très fragiles de la DGF.

Seuls des abondements exceptionnels qui sont versés en dehors de l'enveloppe du « contrat de croissance et de solidarité » permettent, en effet, au dispositif des concours de l'Etat aux collectivités locales de répondre aux objectifs qui lui sont assignés.

2. Le poids des variations démographiques peut mettre en cause des équilibres déjà fragiles

Compte tenu des hausses de population enregistrées à l'occasion du recensement général de la population (soit 2 millions d'habitants), le coût global de ce dernier peut être évalué à **1,415 milliard de francs**.

La DGF étant une enveloppe fermée, le besoin de financement supplémentaire pour la dotation forfaitaire se répercuterait inévitablement sur la dotation d'aménagement dont les ressources sont constituées du solde disponible après répartition de la dotation forfaitaire.

Au sein de la dotation d'aménagement, le poids du coût du recensement serait supporté par la dotation de solidarité urbaine et par la dotation de solidarité rurale. En effet, ces deux dotations ne se voient attribuer que les ressources disponibles après répartition de la dotation d'intercommunalité.

En conséquence, dans l'hypothèse de la prise en compte des variations démographiques selon les modalités en vigueur (soit 50 % des hausses de population et non prise en compte des baisses), la masse affectée à la dotation forfaitaire devrait progresser très sensiblement et la dotation d'aménagement diminuer à due concurrence.

Selon les évaluations faites par le ministère de l'intérieur, la dotation d'aménagement diminuerait d'environ 1 milliard de francs soit -9,7% et, en son sein, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale régresseraient respectivement de 23 % et 28 %. C'est donc l'objectif de solidarité territoriale, exprimé par ces deux dotations, qui serait mis en cause.

A enveloppe constante, ce constat fonde les mesures préconisées par le présent projet de loi et par le projet de loi de finances (article 34).

Avant de présenter ces mesures, il convient d'indiquer que, s'agissant des **départements d'outre mer**, la prise en compte des résultats du recensement se fait de la même manière qu'en métropole pour le calcul de la dotation forfaitaire des communes. En ce qui concerne la dotation d'aménagement, les communes bénéficient d'une fraction de la quote-part qui est prélevée au profit des départements d'outre mer. Cette quote-part est calculée par application au produit qui lui est réservé du rapport existant, d'après le dernier recensement général, entre la population des départements d'outre mer, majorée de 10%, et la population nationale.

On rappellera, en outre, que le législateur a déjà prévu un étalement de la prise en compte des variations démographiques à l'occasion du recensement général de 1990.

La loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 avait, en effet, prévu d'étaler la prise en compte des seules baisses de population.

La structure de la DGF était cependant différente de celle résultant de la loi du 31 décembre 1993, qui l'a organisée entre une dotation forfaitaire et une dotation d'aménagement. En effet, la dotation de base, qui ne constituait que 40 % de la masse de la DGF était la seule fraction répartie directement en fonction de la population. La population de chaque commune se voyait affecter un coefficient multiplicateur d'autant plus fort qu'elle appartenait à une strate démographique importante. Les fortes augmentations de la dotation de base faisaient par ailleurs l'objet d'un écrêtement, ce qui rendait, en conséquence, inutile un étalement des compensations de population.

Les conséquences du recensement ne portaient que sur la seule répartition interne de la dotation de base. La situation est aujourd'hui différente, la progression de la masse de la dotation forfaitaire -qui représente 90 % de la DGF des communes- provoquant corrélativement la diminution de la dotation d'aménagement.

II. LE PROJET DE LOI : UN ÉTALEMENT SUR TROIS ANS DES CONSÉQUENCES DU RECENSEMENT, CONDITIONNÉ PAR LES MESURES FINANCIÈRES ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000

A. LA MESURE DE LISSAGE PROPOSÉE

Afin de limiter le coût, le projet de loi prévoit d'étaler sur trois ans la prise en compte des variations de population.

Le **I de l'article premier** complète l'*article L. 2334-2* du code général des collectivités territoriales qui définit la population DGF, afin de prévoir le lissage des variations à la hausse et à la baisse de la population sur une période de trois années.

En 2000, **un tiers** de la variation de population constatée en 1999 sera pris en compte pour le calcul des dotations ; en 2001, les **deux tiers** de cette variation seront pris en considération ; en 2002, la **totalité** des variations démographiques sera intégrée dans le calcul de la population DGF. Celle-ci étant prise en compte dans les règles applicables à de nombreuses dotations de l'Etat, la mesure proposée aura un effet sur toutes ces dotations.

Divisant par trois pour 2000 le taux de progression de la dotation forfaitaire qui résulterait d'une prise en compte immédiate des résultats du recensement, elle permettrait -selon les évaluations du ministère de l'intérieur- de limiter à **437 millions de francs** le coût du recensement pour la DGF des communes.

Le II de l'article premier prévoit de « geler » la dotation forfaitaire des communes dont la population a baissé. Leur dotation forfaitaire serait donc identique à celle de 1999 au cours des trois années 2000, 2001 et 2002.

Rappelons que, dans le dispositif en vigueur, les communes qui perdent de la population n'en subissent pas les conséquences sur le montant de leur dotation forfaitaire. En conséquence, celle-ci évolue chaque année en fonction de l'indice d'évolution applicable aux autres communes.

Le coût du recensement diminuerait, en conséquence, de 437 à **302 millions de francs** en 2000.

En outre, le projet de loi prévoit un dispositif qui précise qu'en cas de recensement complémentaire en 2000 ou 2001, si dans une commune où la population a baissé en 1999, on observe une progression de la population, cette progression n'est prise en compte que partiellement. Cette disposition pourrait également engendrer de nouvelles économies.

Le III de l'article premier tend à modifier le mode de calcul de l'indice synthétique des ressources et des charges utilisé pour le calcul de la dotation de solidarité urbaine, en y intégrant la formule de lissage des variations de population prévue au I. Parmi les critères retenus pour cet indice, figure le revenu par habitant qui -comme votre rapporteur pour avis l'a déjà indiqué- n'est pas fondé sur la population DGF mais sur celle résultant des recensements généraux et complémentaires.

Le IV de l'article premier précise que l'étalement s'appliquera au second prélèvement du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France. Le premier prélèvement prenant en compte la population DGF, se voit appliquer la mesure générale prévue au I de l'article premier.

Le V de l'article premier applique cet étalement à la détermination du champ des bénéficiaires du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF).

Les articles 2, 3 et 4 du projet de loi étendent l'étalement des variations de population sur trois ans respectivement à la DGF des départements (*art. L. 3334-2* du code général des collectivités territoriales), au fonds de correction des déséquilibres régionaux (*art. L. 4332-8-1*) et à la dotation d'intercommunalité (*art. L. 5211-30*).

B. UN FINANCEMENT COMPLÉMENTAIRE INSCRIT DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000 TEL QU'ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Plusieurs mesures adoptées par l'Assemblée nationale lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2000 ont tendu à limiter les effets du recensement sur la DGF.

L'article 34 du projet de loi de finances majore de **200 millions de francs** la dotation d'aménagement, après prélèvement de la dotation d'intercommunalité.

Cette mesure permet simplement de maintenir à leur niveau de 1999 le montant de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale.

En conséquence, dans la version initiale du projet de loi de finances, la démarche retenue par le Gouvernement aurait abouti à une **stagnation des dotations de péréquation**.

En outre, cet abondement n'est pas pris en compte pour l'application du contrat de croissance et de solidarité. Il risque donc de ne pas être retenu dans le calcul de la DGF de 2001.

Lors de l'examen du projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a cherché à corriger le dispositif qui lui était soumis afin de soutenir l'effort de péréquation.

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a majoré de 500 millions de francs supplémentaires la seule dotation de solidarité urbaine.

L'Assemblée nationale a également abondé de 150 millions de francs la première fraction dite « bourgs centre » de la dotation de solidarité rurale.

C. LA PRISE EN COMPTE DE LA COMPENSATION DE LA SUPPRESSION DE LA PART « SALAIRES » DE LA TAXE PROFESSIONNELLE DANS LE CALCUL DU POTENTIEL FISCAL

Le IV de l'article premier -sans lien avec la prise en compte des résultats du recensement de 1999- a pour objet de remédier aux effets de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle sur le potentiel fiscal des communes de la région d'Ile-de-France dans le cadre du FSRIF.

Le potentiel fiscal permet, en effet, de déterminer l'éligibilité des communes au premier prélèvement du FSRIF.

Le montant du prélèvement est assis sur la différence entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen dans la région d'Ile-de-France. Or, la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle affecte le potentiel fiscal des communes et le potentiel fiscal moyen.

En conséquence, elle aboutirait à une réduction du montant du prélèvement en faisant diminuer les deux variables utilisées (potentiel fiscal de la commune et potentiel fiscal moyen).

C'est pourquoi le projet de loi prévoit de majorer le potentiel fiscal des communes de la région d'Ile-de-France utilisé pour le calcul du prélèvement par la compensation versée au titre de la suppression progressive de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle.

L'Assemblée nationale a étendu cette mesure à toutes les communes, aux départements (article 2 bis) et aux régions (article 4).

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : POUR UN ETALEMENT SUR DEUX ANS DES CONSEQUENCES DU RECENSEMENT

A titre liminaire, votre commission des Lois formulera **deux séries d'observations**. En premier lieu, il convient de souligner que les modalités actuelles de recensement de la population **ne sont pas satisfaisantes**. Effectués selon une périodicité **trop espacée**, les recensements de la population ne peuvent pas être pris en compte de manière correcte dans le calcul des dotations de l'Etat aux collectivités locales. Une réactualisation **plus continue** des données démographiques et l'intégration plus rapide des variations de population dans les critères de répartition des dotations permettraient à celles-ci de mieux prendre en compte les **données physiques réelles**. La mise en place de nouvelles méthodes de recensement justifierait, en outre, une **plus grande concertation** avec les collectivités locales.

En second lieu, sur le plan formel, le choix opéré de codifier dans le code général des collectivités territoriales des dispositions ayant un caractère transitoire pose un **problème de principe**, la codification relancée depuis 1989 ayant précisément eu pour règle de **ne pas insérer dans les codes de telles dispositions**. Certes, lors de l'élaboration de la partie législative du code général des collectivités territoriales, il a été admis que pourraient figurer dans ce code des dispositions financières présentant ces caractéristiques car, bien que précisant le mode de calcul de certaines dotations **pour une année donnée**, elles avaient un impact sur le calcul des mêmes dotations des **années ultérieures**. Le même raisonnement semble pouvoir être appliqué aux dispositions contenues dans le présent projet de loi. Il reste qu'il conviendra d'abroger dans le code général des collectivités territoriales toutes les

dispositions **ayant cessé de produire leurs effets**. Faute d'une telle précaution, ce code risquerait de reproduire à l'identique les défauts reprochés à juste titre aux codes antérieurs, notamment le code des communes.

Ces préalables étant posés, force est d'observer que la mesure d'étalement des conséquences du recensement met en évidence que l'esprit initial qui avait présidé à la création de la DGF ayant été perdu de vue, cette dotation n'est plus en mesure de répondre à sa **vocation de dotation de fonctionnement**.

A. UN RAPPEL NÉCESSAIRE : L'ESPRIT INITIAL DE LA DGF

La sémantique dans cette matière a une **portée symbolique** qui mérite d'être soulignée. Il n'est, en effet, aujourd'hui question que de « concours de l'Etat », de « dotations de l'Etat » ou encore d'« effort financier de l'Etat ». Autant de formulations qui laissent entendre que les ressources des collectivités locales inscrites au budget de l'Etat seraient autant de « **sacrifices** » que celui-ci consentirait au profit de celles-là. Or, elles ont pour effet d'occulter l'esprit initial qui a animé la création de la DGF, reposant sur un partage de ressources entre l'Etat et les collectivités locales.

1. Aux origines de la DGF : une taxe locale

La DGF est le fruit d'un long processus d'adaptation marqué par un souci constant de doter les collectivités locales d'une ressource substantielle, évoluant en fonction de l'activité économique du pays.

Le point de départ de ce processus fut, en effet, la suppression des droits d'octroi et la création, en 1941, de la taxe locale sur les ventes au détail, - à l'exception des produits alimentaires courants - et sur les prestations de services réalisés dans les villes, au taux de 1,75%. D'abord limitée aux grandes villes et facultatives, la taxe locale fut étendue à toutes les communes en 1945 et rendue obligatoire en 1949.

La *loi du 10 avril 1954* remplaça cette taxe qui n'était encore qu'une taxe additionnelle sur les deux autres taxes sur le chiffre d'affaires (taxe unique à la production et taxe sur les transactions), par une taxe locale sur le chiffre d'affaires. Ressource fiscale indirecte à fort rendement, la taxe locale sur le chiffre d'affaires frappait le commerce de détail et évoluait donc en fonction de l'activité économique.

La *loi du 6 janvier 1966*, dont la prise d'effet fut fixée au 1^{er} janvier 1968, étendit par la suite le champ d'application de la TVA au commerce de détail et supprima la taxe locale. Le législateur avait néanmoins pris soin de

préciser au préalable (article 57 de la loi du 28 décembre 1959 portant réforme fiscale) qu'en cas de suppression de la taxe locale un projet de loi devrait assurer aux collectivités locales « *des ressources de remplacement d'égal montant, évoluant parallèlement à l'activité économique et susceptibles d'être localisées* ».

Dans un premier temps, le législateur a attribué aux collectivités locales, en contrepartie de la suppression de la taxe locale, le produit de la taxe sur les salaires. Cependant, la *loi du 9 octobre 1968* a supprimé à compter du 1^{er} décembre de la même année, la taxe sur les salaires pour les entreprises et les employeurs assujettis à la TVA.

En application d'une loi du 29 novembre 1968, il fut alors décidé d'attribuer aux collectivités locales une allocation de substitution, le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS), dont le montant évoluait en fonction du produit fictif qu'aurait rapporté chaque année la taxe sur les salaires si elle avait été conservée.

Dernière étape avant l'institution de la DGF, le VRTS a connu une évolution très favorable aux collectivités locales puisque son produit a progressé plus vite que la production intérieure brute (PIB) et que la TVA entre 1968 et 1978 (soit un taux moyen annuel de 14,5%).

Ce rapide aperçu historique souligne qu'attribuer aux collectivités locales des ressources évolutives a constitué un souci constant des pouvoirs publics jusqu'à cette date. Le même souci animera le mécanisme initial de la DGF.

En outre, les recettes ou dotations qui ont précédé la DGF ont eu pour dénominateur commun d'avoir une référence fiscale ou d'être des impôts. **La logique qui prévalait était bien le partage de ressources fiscales entre l'Etat et les collectivités locales et non pas une logique de subvention.**

2. La loi du 3 janvier 1979 : une dotation globalisée assise sur un impôt moderne et évolutif devant lui garantir une progression suffisante

En instituant la DGF, le législateur a poursuivi plusieurs objectifs : globaliser les divers concours de l'Etat au fonctionnement des collectivités locales, mettre en place des mécanismes assurant une plus grande solidarité entre les collectivités, aménager une continuité entre les système du VRTS et celui de la DGF afin de préserver l'équilibre des budgets locaux.

Il a aussi entendu asseoir le plus important des concours de l'Etat aux collectivités locales sur un impôt moderne, la TVA, qui devait garantir

à la DGF une progression suffisante la faisant bénéficier pleinement de la croissance de l'activité économique.

Le montant de la DGF était, en effet, fixé chaque année en application d'un taux de prélèvement au produit prévisionnel de la TVA nette pour l'exercice considéré. Ce taux initialement fixé à 16,45% était susceptible d'être révisé en fonction des modifications éventuelles de la législation relative à la TVA, une règle de calcul **à taux constant de 1979** ayant été retenue afin d'éviter que les collectivités locales ne subissent les variations de taux opérés à des fins de politique économique, sociale ou européenne. En outre, une **régularisation** pouvait intervenir dans le seul cas où le produit réel de la TVA nette se révélait supérieur au produit prévisionnel.

L'évolution de la DGF, dans son mécanisme originel, a donc résulté avant tout de la croissance économique qui commande celle de la TVA. Par ce mécanisme d'indexation, la TVA prenait très clairement le caractère d'une ressource partagée entre les collectivités locales et l'Etat. Prélèvement sur recettes, la DGF ne pouvait en aucun cas être interprétée comme une subvention de l'Etat.

B. LE CONSTAT ACTUEL : DES OBJECTIFS MULTIPLES ET DES MODALITES D'EVOLUTION QUI NE PERMETTENT PAS A LA DGF DE REpondre A SA VOCATION DE DOTATION DE FONCTIONNEMENT

1. Des objectifs multiples

• La loi du 3 janvier 1979 avait organisé la DGF autour d'un tronc commun et de concours particuliers. Le tronc commun était d'abord composé d'une *dotacion forfaitaire*, photographie du passé, garantissant aux communes et aux départements la permanence d'une ressource mais dont la part relative était passé de 57,5% en 1979 à 42,5% en 1985. Il comprenait ensuite une *dotacion de péréquation*, expression de la solidarité, dont la part est passée de 42,5% en 1979 à 57,5% en 1985. En outre, des concours particuliers devaient permettre d'accorder une aide supplémentaire à des communes qui supportaient des charges spécifiques.

Dans sa **simplicité**, l'objectif affirmé en 1979 fut très vite mis en cause avec la création de nouveaux concours particuliers, la multiplication des mécanismes de garantie et la mise en place de divers ajustements techniques.

• La loi du 29 novembre 1985 a substitué à la dotacion forfaitaire une dotacion de base, représentant 40% du tronc commun et répartie entre les communes sur la base d'une attribution moyenne par habitant, modulée selon

l'importance démographique de la commune. En outre, la dotation de péréquation, qui représentait 37,5% du tronc commun, fut elle-même divisée entre une première fraction (30%) répartie entre les communes en fonction de leur potentiel fiscal et de leur effort fiscal et une seconde fraction (7,5%) destinée à tenir compte de l'insuffisance du revenu par habitant mesurée par le revenu imposable. Enfin, la dotation de compensation (22,5% du tronc commun) était répartie en fonction de trois critères indicateurs de charges (nombre d'enfants scolarisés et domiciliés dans la commune, longueur de la voirie communale, nombre de logements sociaux) affectés d'un coefficient de pondération.

A côté de ce tronc commun, se greffaient des concours particuliers (deux dotations touristiques, une dotation « villes centre », la dotation de solidarité urbaine créée par la loi du 13 mai 1991).

Huit ans après la loi de 1985 et à la veille de la nouvelle réforme opérée par la loi du 31 décembre 1993, la DGF subissait plusieurs critiques : **l'écrasante complexité du dispositif**, l'incapacité à atteindre les buts qui lui avaient été assignés en raison de la **multiplicité des logiques** qu'elle devait servir dans un contexte de **stagnation de ses ressources**.

Le tronc commun (dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation) était au préalable amputé par le dégagement de ressources nécessaires au financement des dotations « satellites » dont le nombre s'était accru depuis 1985, notamment avec la création de la dotation de solidarité urbaine. En outre, avec la loi d'orientation du 6 février 1992, la DGF avait été très nettement réorientée vers le soutien à l'intercommunalité. L'enveloppe réservée aux groupements de communes a progressé de 22,85% entre 1992 et 1993.

Ainsi, la mise en œuvre, la même année de la nouvelle dotation de développement rural (DDR) ne put se faire au sein de la DGF, déjà menacée d'éclatement, mais au sein du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP).

- La loi du 31 décembre 1993, face au risque d'implosion de la DGF, a cherché à **protéger les ressources** des collectivités à travers un **objectif de stabilité** tout en organisant la solidarité dans le cadre d'un nombre limité de priorités (les banlieues en difficulté, le monde rural en proie à la désertification).

Pour répondre au premier objectif, la *dotation forfaitaire* a regroupé les dotations du tronc commun de l'ancienne DGF, la majoration de la dotation de compensation au profit des communes rurales, la dotation « villes centre », les deux dotations touristiques.

Répondant à l'objectif d'aménagement du territoire, la *dotacion d'aménagement* a compris le financement de l'intercommunalité, la dotation de solidarité urbaine, une nouvelle dotation de solidarité rurale.

Ces dispositions ont été par la suite précisées par la loi du 26 mars 1996.

Si cette réforme a permis d'opérer une indispensable clarification, force est de constater que, six ans après, les équilibres au sein de la DGF restent **très fragiles** en raison du **poids croissant accordé au financement de l'intercommunalité**.

La progression du nombre de groupements à fiscalité propre (+ 6,53% en 1999, soit un total de 1 680 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre) a eu pour effet de porter la part de la dotation d'aménagement qui leur est consacrée à **5,604 milliards de francs** en 1999, soit plus de la moitié des crédits consacrés à la dotation d'aménagement.

En outre, la poursuite parallèle d'un objectif de stabilité des ressources à travers la dotation forfaitaire, du financement de l'intercommunalité et de l'objectif d'aménagement que mettent en œuvre les dotations de solidarité urbaine et rurale, oblige à des arbitrages rendus d'autant plus difficiles **qu'ils doivent être rendus dans le cadre d'une enveloppe fermée**. Rappelons que la loi du 26 mars 1996 a permis au comité des finances locales, d'une part, de faire varier entre 50 et 55% la part de l'augmentation de la DGF réservée à la dotation forfaitaire (dans la seule hypothèse où l'évolution des ressources de la DGF résulte pour un tiers au moins de la progression du PIB en volume), d'autre part, de fixer le montant attribué à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale de telle sorte qu'aucune de ces deux dotations n'excède 55% et ne soit inférieure à 45% du solde qui leur est consacré.

2. Une raréfaction de la ressource

Pour faire face aux multiples objectifs qui lui sont assignés, la DGF ne dispose pas d'une **garantie d'évolution suffisante**.

Jusqu'à la fin des années 80, son indexation sur la TVA nette lui avait permis de connaître **une évolution dynamique, faisant bénéficier pleinement les collectivités locales de la croissance de l'activité économique**.

**DGF APRES REGULARISATION
1979-1989**

ANNEE	MONTANT (en millions de francs)	TAUX DE CROISSANCE (en %)
1979	34 261	-
1980	39 012	+ 13,87
1981	45 022	+ 15,41
1982	51 966	+ 15,42
1983	56 690	+ 9,09
1984	60 840	+ 7,32
1985	64 541	+ 6,08
1986	67 257	+ 4,21
1987	72 100	+ 7,20
1988	77 215	+ 7,09
1989	82 734	+ 7,15

Source : Ministère de l'intérieur, DGCL

La loi de finances pour 1990 a remis en cause les règles d'indexation telles qu'elles avaient fonctionné depuis 1979, assurant aux collectivités locales **une progression dynamique de la DGF**.

En conséquence, en 1990, la DGF a évolué comme l'indice prévisionnel des prix. Elle a par la suite bénéficié de la prise en compte du taux prévisionnel d'évolution du PIB à hauteur de la moitié en 1991 et des deux tiers à compter de 1992.

Cependant, la loi de finances pour 1994 (*article 52*) a remis en cause la prise en compte de la croissance économique dans l'indexation de la DGF, sa progression étant dès lors limitée à la seule évolution prévisionnelle des prix. Il a néanmoins été prévu qu'à compter de 1996, la DGF bénéficierait de nouveau de la prise en compte de la moitié du taux d'évolution du PIB de l'année en cours.

Cette solution a été confirmée dans le cadre du « pacte de stabilité financière » (*article 32* de la loi de finances pour 1996) puis du « contrat de croissance et de solidarité » (*article 57* de la loi de finances pour 1999).

Encore faut-il souligner que ce mécanisme d'indexation s'inscrit depuis 1996 dans le cadre d'une enveloppe « normée » des concours de l'Etat aux collectivités locales, laquelle enveloppe n'a progressé que **comme l'indice des prix (hors tabac) jusqu'en 1999**, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) servant de variable d'ajustement. En conséquence, si les collectivités locales bénéficient de nouveau d'une partie de la croissance économique au titre de la DGF, elles doivent en retour subir de fortes amputations au titre de la DCTP. Depuis 1995, cette dotation, qui est censée compenser des exonérations de taxe professionnelle consenties par l'Etat aux entreprises, aura perdu environ 25% de son montant.

Si une partie de la croissance économique intervient de nouveau dans le calcul de l'enveloppe « normée » depuis 1999, la fraction prise en compte reste néanmoins **faible** : 20% en 1999, 25% en 2000 et 33% en 2001. Au total, l'enveloppe normée n'augmentera que de 1,475% en 2000.

La DGF subit, en outre, des mécanismes de « **recalage** » de sa base de calcul et de **régularisation négative**. Au titre de ces régularisations, la DGF pour 1998 a été amputée de 750,405 millions de francs ; la DGF pour 1999 a subi une réduction de 256,531 millions de francs ; la DGF pour 2000 doit elle-même régresser de 679,731 millions de francs.

Compte tenu de ce recalage et de cette régularisation, la DGF pour 2000 ne devait progresser que de 0,821%, avant les divers abondements exceptionnels prévus par le projet de loi de finances tel qu'adopté par l'Assemblée nationale.

Dans ces conditions, la DGF ne peut plus assumer les missions qui lui sont assignées. Elle a connu une évolution limitée au cours des dernières années.

ANNEE	DGF APRES REGULARISATION	
	MONTANT	TAUX DE CROISSANCE (en %)
1995	99 812	1,7
1996	102 826	2,9
1997	104625	1,75
1998	106 404	1,7

Source : Ministère de l'intérieur, DGCL

C. UN ETALEMENT SUR DEUX ANS DES CONSEQUENCES DU RECENSEMENT : UN PLUS JUSTE EQUILIBRE ENTRE LES CONTRAINTES FINANCIERES ET LA PRISE EN COMPTE DES CHARGES NOUVELLES RESULTANT DES VARIATIONS DE POPULATION

1. Un maintien du lien nécessaire entre le niveau des dotations de l'Etat et celui de la population

Votre commission des Lois considère qu'un étalement **sur deux ans** des conséquences du recensement permettrait d'aboutir à un plus juste équilibre entre les **contraintes financières** et la prise en compte nécessaires des **charges nouvelles** qui sont supportées par les collectivités locales en raison des variations démographiques

Telle a été la position exprimée, lors de sa réunion du 14 septembre dernier, par le comité des finances locales qui, à l'appui de cette position, a souligné la nécessité de maintenir **un lien entre le niveau de la DGF et celui de la population.**

Le critère de population a, en effet, toujours constitué un critère essentiel dans le calcul de la DGF. Ainsi, dans le dispositif antérieur à la loi du 31 décembre 1993, la **dotation de base**, qui ne faisait intervenir que le seul critère démographique, représentait **40%** du tronc commun de la DGF. Bien que de manière plus modeste, le critère de population jouait également un rôle, au sein des attributions des anciennes dotations de péréquation et de compensation.

Certes, en regroupant dans une dotation forfaitaire les anciennes dotations qui composaient la DGF (à l'exception de la dotation d'intercommunalité et de la dotation de solidarité urbaine auxquelles s'est ajoutée la nouvelle dotation de solidarité rurale), la loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la DGF a **exclu** la prise en compte des **variations des données physiques ou financières** dans le calcul de cette dotation. Le principe posé a été celui d'une évolution rigoureusement identique pour toutes les collectivités à partir d'une base constituée des montants de DGF perçus en 1993.

Tout en affirmant ce principe, le législateur a néanmoins jugé **indispensable d'y déroger pour prendre en compte les variations démographiques.** Tel est l'objet des dispositions qui prévoient qu'en cas **d'augmentation** de la population d'une commune constatée à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire, la dotation forfaitaire revenant à cette commune sera calculée en appliquant au montant perçu l'année où les résultats du recensement ont été connus un taux d'augmentation égal à **50%** du taux de croissance de la population telle qu'elle a été constatée. En outre, dans le but d'assurer la stabilité des budgets locaux, la loi n'a prévu aucun mécanisme d'ajustement en cas de **diminution** de la population d'une commune.

Or, une prise en compte trop tardive des effets du recensement aurait pour conséquence inévitable de distendre le lien entre l'évolution respective de la DGF et de la population.

Le dernier recensement général de la population datant de 1990, les communes ayant connu depuis cette date des augmentations de population **n'ont pas vu ce surcroît de charges pris en compte dans le calcul des dotations qui leur sont versées par l'Etat, même si certaines ont pu bénéficier de recensements complémentaires.**

Celles d'entre elles qui ne sont pas éligibles à la dotation d'aménagement, ont par ailleurs subi les effets de la quasi stagnation de la dotation forfaitaire au cours des dernières années.

Une **distorsion de situation** apparaît, en outre, entre les communes qui ont pu procéder à des **recensements complémentaires** et celles dont les dotations ont évolué sur la base d'une population recensée en 1990. Les premières seront faiblement pénalisées alors que les secondes subiront pleinement les effets d'un étalement sur trois ans de la prise en compte des résultats du recensement. Une telle différence de traitement est parfaitement injustifiée.

Compte tenu des délais très longs entre les deux recensements généraux de la population, les conséquences du recensement général de 1999 auraient dû être anticipés. Il revenait à l'Etat de prévoir une évolution suffisante des dotations qu'il verse aux collectivités locales pour permettre l'application immédiate des dispositions en vigueur. Les collectivités locales ne doivent pas supporter les effets de cette imprévoyance.

2. Une mise en cohérence avec la durée d'application du « contrat de croissance et de solidarité »

Un étalement sur deux ans des conséquences du recensement permettrait, en outre de **faire correspondre la durée ainsi retenue avec la période d'application du « contrat de croissance et de solidarité »** qui, institué par *l'article 57* de la loi de finances pour 1999, doit arriver à échéance en 2001.

Il paraît, en effet, indispensable qu'une cohérence soit respectée dans la démarche de programmation pluriannuelle proposée par le Gouvernement aux collectivités locales.

Pour l'ensemble de ces motifs, votre commission des Lois vous propose, en conséquence, par **deux amendements**, de réduire à **deux ans** la période de prise en compte des résultats du recensement général de 1999.

3. Une mesure conditionnée par l'adoption d'un financement complémentaire dans le projet de loi de finances pour 2000

Pour autant, votre commission des Lois ne peut ignorer les **enjeux financiers d'une réduction à deux ans** de la période retenue pour la prise en compte des résultats du recensement.

Compte tenu des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, le coût du recensement s'élève à 302 millions de francs.

Un étalement sur deux ans aurait pour effet de porter le coût du recensement à **547 millions de francs**.

Or, comme votre rapporteur pour avis l'a déjà souligné, la DGF étant une enveloppe fermée, tout besoin de financement supplémentaire au titre de la dotation forfaitaire a pour corollaire **une diminution des montants disponibles pour la dotation d'aménagement et plus précisément pour la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale**.

Au sein de cette dernière dotation, **la fraction dite de péréquation pourrait, en définitive être « sacrifiée »**. Une telle situation ne serait pas acceptable.

S'il faut aboutir à une réduction à deux ans de l'étalement de la prise en compte du recensement, cette mesure ne peut être retenue qu'en majorant les **200 millions de francs qui ont été prévus par l'article 34 du projet de loi de finances pour 2000** afin de prendre en compte les résultats du recensement.

Telle est la condition préalable pour qu'un dispositif lissé sur deux ans puisse être envisagé. La commission des Finances a parfaitement relevé ce lien nécessaire entre le présent projet de loi et le projet de loi de finances puisque -sur sa proposition- le Sénat a modifié l'article 34 du projet de loi de finances afin de prévoir un abondement supplémentaire de **250 millions de francs** de la DGF.

4. Une mesure complémentaire pour les collectivités ayant cessé d'être éligibles à certaines dotations

En outre, le choix de deux ans et non trois ans pourrait avoir des conséquences sur la situation de certaines communes éligibles à des dotations de solidarité qui pourraient perdre leur éligibilité plus rapidement en raison des variations de leur population. Une mesure est donc nécessaire pour faire bénéficier les communes concernées d'un mécanisme de garantie leur évitant de subir des baisses brutales de dotation.

Votre commission des Lois vous soumet à cet effet **deux amendements** qui prévoient que les communes qui, en raison des modalités de prise en compte des résultats du recensement, prévues par le présent projet de loi, ne seraient plus éligibles à la dotation de solidarité urbaine ou à la fraction bourgs centre de la dotation de solidarité rurale, bénéficieront, la première année, de 60% de leur attribution de l'année précédente et de 30% de cette même attribution l'année suivante.

5. Une modulation nécessaire de la prise en compte dans la dotation forfaitaire des diminutions de population

Enfin, votre commission des Lois considère que les **modalités uniformes** prévues par le projet de loi pour la prise en compte des baisses de population dans la dotation forfaitaire des communes ne sont pas satisfaisantes.

En effet, subiront de la même manière pendant trois ans un « gel » de leur dotation forfaitaire des communes ayant perdu très peu de population et celles qui auront connu de fortes variations.

Or compte tenu des modalités de calcul de la dotation forfaitaire, si le taux de diminution de la population est inférieur au taux d'indexation retenu par le comité des finances locales, le montant de la dotation forfaitaire attribué à une commune pourrait progresser au-delà du montant atteint au cours de l'exercice précédent.

Il est donc nécessaire de faire une distinction afin que ne subissent pas un « gel » de leur dotation forfaitaire les communes dont la diminution de population est inférieure à l'augmentation de leur dotation forfaitaire résultant de son indexation.

Pour les communes ayant subi une forte baisse de leur population dont la prise en compte se traduirait par une diminution de leur dotation forfaitaire, il convient de leur maintenir le montant dû au titre de 1999.

Votre commission des Lois vous propose un **amendement** répondant à cet objet.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.

ANNEXE
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

Art. 1^{er}

Après les mots :

à l'alinéa précédent,

rédiger comme suit la fin du premier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour compléter l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales :

seule la moitié de cette diminution est prise en compte en 2000, pour l'application des dispositions de la présente section.

Art. 1^{er}

Après les mots :

définie au deuxième alinéa,

rédiger comme suit la fin du second alinéa du texte proposé par le I de cet article pour compléter l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales :

seule la moitié de cette augmentation est prise en compte en 2000, pour l'application des dispositions de la présente section.

Art. 1^{er}

Rédiger comme suit le II de cet article :

II.- L'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« En cas d'augmentation de la population d'une commune constatée à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire, la dotation forfaitaire revenant à cette commune est calculée en appliquant au montant antérieurement perçu indexé dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7 un taux d'augmentation égal à 50% du taux de croissance de la population telle qu'elle a été constatée.

« Par dérogation à l'alinéa précédent, lorsque le recensement général de population de 1999 fait apparaître une augmentation de la population d'une commune, seule une part de cette augmentation est prise en compte en 2000 dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 2334-2.

« Lorsque le recensement général de population de 1999 fait apparaître une diminution de la population d'une commune, la dotation forfaitaire revenant à cette commune en 2000 et en 2001 est calculée en appliquant au montant antérieurement perçu indexé dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7 un taux égal à 50% du taux d'évolution de la population telle qu'elle a été constatée. Toutefois, si le montant de la dotation forfaitaire ainsi calculé est inférieur au montant de l'attribution due à la commune au titre de 1999, la dotation forfaitaire lui revenant demeure égale à celle due à la commune au titre de 1999. Si ce montant est inférieur, la dotation forfaitaire demeure égale à celle qui a été attribuée à la commune en 1999. Lorsqu'un recensement complémentaire est organisé en 1999 ou 2000 dans cette commune, les dispositions du premier alinéa ne sont applicables que si le recensement complémentaire fait apparaître une population supérieure à celle qui était prise en compte avant le recensement général de population de 1999. Dans ce cas, seule est retenue l'augmentation entre la population prise en compte avant le recensement général de 1999 et celle constatée par le recensement complémentaire. »

Art. 1^{er}

Après le III de cet article, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

III bis.- Après le premier alinéa de l'article L. 2334-18-3 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'à la suite de la prise en compte, dans les conditions prévues aux deux derniers alinéas de l'article L. 2334-2, des variations de population constatées par le recensement général de 1999, une commune cesse d'être éligible en 2000 ou 2001 à la dotation, elle perçoit, à titre de garantie, une attribution égale à 60% de celle qu'elle a perçue l'année précédente et à 30% l'année suivante. »

Art. 1^{er}

Après le III de cet article, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

III ter- Avant le dernier alinéa de l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'à la suite de la prise en compte, dans les conditions prévues aux deux derniers alinéas de l'article L. 2334-2, des variations de population constatées par le recensement général de 1999, une commune cesse d'être éligible en 2000 ou 2001 à cette fraction de la dotation de solidarité rurale, elle perçoit, à titre de garantie, une attribution égale à 60% de celle qu'elle a perçue l'année précédente et à 30% l'année suivante. »