

N° 200

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 février 1996.

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 relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales.

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, vice-présidents ; Robert Pagès, Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Pierre Biarnès, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Guy Lèguevaques, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Sénat : 171 et 190 (1995-1996).

Collectivités territoriales.

SOMMAIRE

	Page
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
INTRODUCTION	7
I. LA SOLIDARITÉ EN FAVEUR DES COMMUNES URBAINES : UN DISPOSITIF PERFECTIBLE	8
A. LA RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT A PERMIS UN RENFORCEMENT RÉEL DE L'EFFORT DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES AU PROFIT DES COMMUNES URBAINES	8
1. <i>Rappel de la nouvelle architecture de la dotation globale de fonctionnement</i>	8
a) La réforme issue de la loi du 31 décembre 1993 : une réponse aux blocages antérieurs.....	8
b) La modification des règles de répartition.....	9
2. <i>Les modifications apportées à la DSU par la réforme de 1993</i>	11
a) Les lacunes du dispositif issu de la loi du 13 mai 1991.....	11
b) Les nouveaux critères de répartition prévus par la réforme de 1993.....	13
B. DES AJUSTEMENTS N'EN DEMEURENT PAS MOINS NÉCESSAIRES	14
1. <i>Le bilan des critères de répartition pour les communes de 10 000 habitants et plus</i>	14
a) Un triple constat.....	14
b) Les améliorations envisageables.....	14
2. <i>Le bilan des critères de répartition pour les communes de moins de 10 000 habitants</i>	17
II. LE PROJET DE LOI : LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE LE RENFORCEMENT DE LA SOLIDARITÉ ET LA STABILITÉ NÉCESSAIRE À LA GESTION DES FINANCES LOCALES	18
A. LE RENFORCEMENT DE LA SOLIDARITÉ	18
1. <i>Un effort accru en faveur des communes urbaines défavorisées</i>	18
2. <i>L'extension aux communes de moins de 10 000 habitants de l'indice synthétique de ressources et de charges</i>	19
3. <i>L'aménagement du critère du logement social</i>	19
B. LA RECHERCHE D'UNE STABILITÉ FINANCIÈRE	20
1. <i>Une meilleure progression de la dotation forfaitaire</i>	20
2. <i>La suppression des effets de seuil en matière de répartition</i>	21

III. LES ORIENTATIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	22
A. APPRÉCIATION D'ENSEMBLE	22
1. <i>La recherche nécessaire d'une plus grande péréquation financière au profit des communes urbaines défavorisées</i>	23
2. <i>La nécessaire stabilité des ressources locales</i>	26
3. <i>Un aménagement nécessaire des critères de répartition de la DSU</i>	27
4. <i>Une limitation souhaitable des effets de seuil au sein de la DSU</i>	29
5. <i>La consolidation du fonds de solidarité pour les communes de la région d'Ile-de-France (FSCRIF)</i>	30
B. PROPOSITIONS	31
1. <i>Composition de l'indice synthétique utilisé pour la répartition de la DSU (article 3)</i>	31
2. <i>Compétences du Comité des Finances Locales (article 4)</i>	31
3. <i>Coordination du nouveau dispositif avec le code de la construction et de l'habitation et le code de l'urbanisme (article additionnel après l'article 7)</i>	32
4. <i>Prise en compte des accroissements de population des communes pour le calcul de la DGF des départements (article additionnel après l'article 7)</i>	33
5. <i>Validations (article 8)</i>	33
6. <i>Textes réglementaires d'application (article 10)</i>	34
ANNEXE - AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS	37

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 6 février sous la présidence de M. Jacques Larché, la commission des Lois a examiné l'avis de M. Paul Girod sur le projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a souligné que la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont les règles de répartition faisaient l'objet d'une nouvelle modification, avait à l'origine eu pour objet de compenser la suppression d'une ressource fiscale des collectivités locales et ne pouvait, dans ces conditions, en aucun cas, être considérée comme une subvention de l'Etat.

Après avoir rappelé les blocages observés dans la répartition de 1993, le rapporteur pour avis a présenté la nouvelle architecture de la DGF issue de la loi du 31 décembre 1993 qui distingue, d'une part, une dotation forfaitaire consolidant les situations antérieurement acquises et, d'autre part, une dotation d'aménagement qui prend en compte le soutien à l'intercommunalité de projet ainsi que la solidarité en faveur des communes urbaines et rurales.

Après avoir dressé le bilan de cette réforme pour les répartitions de 1994 et 1995, le rapporteur pour avis a relevé qu'à compter de 1996 l'indice de progression de la DGF prend à nouveau en compte la croissance du produit intérieur brut à hauteur de la moitié.

Présentant l'économie du projet de loi, M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a fait valoir que celui-ci prévoyait, pour 1996 une nouvelle clé de répartition du solde de la dotation d'aménagement plus favorable à la dotation de solidarité urbaine et qu'il consolidait les ressources du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France. Il a, par ailleurs, indiqué que le projet de loi modifiait les critères composant l'indice synthétique de la dotation de solidarité urbaine ainsi que leur pondération et cherchait à remédier aux effets de seuil constatés dans cette dotation. Enfin, il a relevé que le Comité des finances locales pourrait prévoir une progression plus forte de la dotation forfaitaire lorsque le taux d'évolution du produit intérieur brut représenterait 33 % au moins de la valeur de l'indice d'évolution de la DGF.

En conclusion, le rapporteur pour avis a relevé que le projet de loi n'avait pas pour objet de répondre à certains problèmes tels que l'insertion de la dotation des groupements dans la DGF des communes. Il a souligné la difficulté à faire admettre que la DGF ne constituait pas une subvention de l'Etat aux collectivités locales.

La commission a adopté **six amendements** au projet de loi.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en première lecture du projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales.

Ce projet de loi fait suite à l'évaluation de la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) réalisée par la loi n° 93-1463 du 31 décembre 1993, dont la finalité a été d'améliorer les règles de répartition de cette dotation qui ne remplissait plus sa fonction de péréquation. A cette fin, la loi du 31 décembre 1993 a prévu une nouvelle architecture de la DGF qui est désormais composée d'une dotation forfaitaire consolidant les ressources dont bénéficiaient antérieurement les communes et d'une dotation d'aménagement répondant à trois objectifs : l'intercommunalité, la solidarité urbaine et la solidarité rurale.

Le rapport du Gouvernement au Parlement sur le bilan de cette réforme, établi au moins de juin 1995, a mis en évidence que celle-ci a globalement satisfait aux objectifs qui lui étaient assignés. Il a néanmoins suggéré certains ajustements portant, en particulier, sur les critères de répartition de la dotation de solidarité urbaine.

Cherchant à mettre en oeuvre ces recommandations, le présent projet de loi s'inscrit également dans le cadre de la priorité gouvernementale en faveur de l'intégration urbaine dont témoigne le plan de relance pour la ville présenté par le Premier ministre le 18 janvier dernier. Il tend, en conséquence, à appliquer cette priorité pour ce qui est des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales et des mécanismes de péréquation entre ces collectivités.

La mise en oeuvre des ajustements proposés par le projet de loi, dès 1996, est apparue nécessaire en raison de la progression plus favorable de la DGF (+ 3,65 %) dont les règles d'indexation bénéficient à nouveau de la prise en compte de la croissance du produit intérieur brut à hauteur de la moitié. En conséquence, la modification des règles de répartition de la dotation de

solidarité urbaine -qui connaîtra elle-même une progression plus significative- pourra être réalisée dans de meilleures conditions.

Visant à renforcer la solidarité au profit des communes urbaines défavorisées, le projet de loi prend également en compte l'objectif de stabilité des ressources locales qui s'exprime à travers la dotation forfaitaire.

Ainsi, la réforme proposée prévoit-elle à la fois une amélioration de la répartition des grandes masses de la DGF et une réforme de la dotation de solidarité urbaine. Elle consolide, par ailleurs, le fonds de solidarité pour les communes de la région d'Ile-de-France institué en 1991.

Saisie pour avis, votre commission des Lois dressera un bilan de l'effort de solidarité en faveur des communes urbaines mis en oeuvre à travers la réforme de la DGF de 1993, avant de vous présenter l'économie du projet de loi et ses orientations.

Votre commission des Lois a mené ses travaux en parfaite coordination avec la commission des Finances saisie au fond.

I. LA SOLIDARITÉ EN FAVEUR DES COMMUNES URBAINES : UN DISPOSITIF PERFECTIBLE

A. LA RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT A PERMIS UN RENFORCEMENT RÉEL DE L'EFFORT DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES AU PROFIT DES COMMUNES URBAINES

1. Rappel de la nouvelle architecture de la dotation globale de fonctionnement

a) La réforme issue de la loi du 31 décembre 1993 : une réponse aux blocages antérieurs

Après les blocages observés dans la répartition de 1993, la réforme opérée par la loi du 31 décembre 1993 a tendu à concilier l'objectif de stabilité des budgets locaux avec la péréquation financière qui n'était plus guère assurée au sein de la dotation globale de fonctionnement en raison du

poids croissant de la garantie de progression minimale, des concours particuliers et des groupements de communes.

Votre rapporteur pour avis rappellera qu'en 1993, 30 779 communes bénéficiaient de la garantie de progression minimale (73 % de plus qu'en 1992). Seules 5 783 communes avaient bénéficié d'une progression de la dotation globale de fonctionnement supérieure au taux minimum garanti de 2,38 %.

Les créations nombreuses de districts et communautés de communes ont contribué, à compter de 1993, à accélérer la croissance de la dotation des groupements, déjà forte depuis 1991.

En outre, le poids des concours particuliers s'est accru avec la mise en place de la dotation de solidarité urbaine, en 1991, et de la majoration de la part voirie de la dotation de compensation au profit des communes rurales, en 1993.

Jamais supérieurs à 3,82 % depuis 1985, les crédits disponibles pour la redistribution étaient, en conséquence, limités aux environs de 1,9 % en 1992 et 1993. Déduction faite de la redistribution opérée par la dotation de solidarité urbaine, la marge redistributrice relevant du seul tronc commun de la dotation globale de fonctionnement des communes s'établissait à 0,3 % en 1993.

b) La modification des règles de répartition

La loi du 31 décembre 1993 a restructuré la dotation globale de fonctionnement des communes qui est désormais formée par deux composantes essentielles : la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement.

La **dotation forfaitaire** regroupe les sous-dotations et concours particuliers qui composaient l'ancienne dotation globale de fonctionnement, à l'exception de la dotation de solidarité urbaine. Sont ainsi regroupées : la dotation de base, la dotation de péréquation, la dotation de compensation, la garantie minimale de progression, les dotations supplémentaire et particulière versées aux communes touristiques et la dotation ville-centre.

Le rapport du Gouvernement au Parlement, établi au mois de juin 1995, conformément à l'article 38 de la loi du 31 décembre 1993, met en évidence qu'en 1994, première année d'application de la réforme, la dotation forfaitaire a préservé en francs courants, pour chaque commune, le montant des attributions de 1993. Les communes d'outre-mer ont, par ailleurs, bénéficié d'une majoration de 30 millions de francs.

En 1995, la dotation forfaitaire -conformément à l'article L 234-7 du code des communes - a augmenté de la moitié du taux d'évolution de la masse de la dotation globale de fonctionnement (1,7 %) soit 0,85 %. La prise en compte des recensements complémentaires, des rectifications individuelles intervenues au titre des exercices antérieurs et de la dotation touristique a permis une progression légèrement supérieure au minimum prévu par la loi (0,95 % en métropole ; 1,19 % outre-mer).

La **dotation d'aménagement** répond, pour sa part, à quatre objectifs : soutenir l'intercommunalité de projet ; renforcer l'effort en faveur des communes urbaines confrontées à des charges sociales importantes ; renforcer l'effort en faveur des communes rurales défavorisées ou devant faire face à des charges de centralité par la création d'une dotation solidarité rurale ; assumer une solidarité en faveur des communes d'outre-mer qui bénéficient d'une quote-part après prélèvement de la dotation affectée aux groupements.

La dotation d'aménagement -qui regroupe ainsi la dotation des groupements, la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR)- bénéficie d'un montant de crédits égal à la différence entre l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement des communes et les crédits consacrés à la dotation forfaitaire.

Elle a bénéficié de l'intégralité de la croissance de la dotation globale de fonctionnement (+ 2 %) en 1994 et de la moitié de celle-ci en 1995, soit 1,359 milliard de francs en 1994 et 685 millions de francs en 1995.

Le montant de la dotation d'aménagement s'est ainsi élevé à 5,682 milliards de francs en 1994 et à 6,649 milliards de francs en 1995, soit une hausse de 13,4 %.

Pour 1994, la loi du 31 décembre 1993 avait prévu que les crédits affectés à la DSU ne pouvaient être inférieurs à 1,260 milliard de francs.

A compter de 1995, le montant des crédits respectivement attribués à la DSU et à la DSR est fixé par le comité des finances locales de telle sorte qu'aucune de ces deux dotations n'excède 55 % ni ne soit inférieure à 45 % du solde de la dotation d'aménagement, constaté après répartition de la dotation des groupements.

Après avoir tenu compte de la création de nouveaux groupements de communes (+ 300 millions de francs), le comité des finances locales a, en 1995, réparti le solde à parts égales entre la DSU et la DSR. La DSU s'est ainsi élevée à 1,420 milliard de francs (+ 12,7 %) et la DSR à 1,300 milliard de francs (+31,3 %).

Le rapport du Gouvernement peut donc constater que, dès 1994, la part de la redistribution au sein de la dotation globale de fonctionnement des communes a été supérieure à ce qu'elle aurait été en l'absence de réforme (2,89 % contre 2,34 % DSU comprise). Il souligne, en outre, que la nouvelle structure de la dotation globale de fonctionnement permet d'accroître systématiquement la part relative de la péréquation : 3,45 % en 1995, soit le second meilleur résultat de la décennie.

Ce résultat est attribué au changement de nature opéré dans le mécanisme de garantie qui, appliqué à la seule dotation forfaitaire, n'a plus pour conséquence d'accumuler les effets redistributifs opérés dans le passé.

Sur la base d'une croissance de la dotation globale de fonctionnement de 3,5 % pour les années à venir, les projections effectuées mettent en évidence que la part de la péréquation s'élèverait, en 1998, à 8 % de la dotation globale de fonctionnement des communes contre 2,98 % en l'absence de réforme. Dotation des groupements incluse, l'effort redistributif est évalué à 16 % en 2000 contre moins de 6 % en 1993.

Le rapport relève que ces résultats ont été obtenus sans remettre en cause l'effort en faveur de l'intercommunalité.

Au total, il suggère de conserver les principaux éléments de la réforme qui, tout en assurant une garantie de ressources aux collectivités locales, a procuré aux communes éligibles à la DSU et la DSR des évolutions significatives et resserré les écarts entre les strates. Le rapport note également que la nouvelle architecture de la DGF a le mérite de la simplicité et de la lisibilité.

Néanmoins, ce bilan positif ne conduit pas les auteurs du rapport à écarter certains correctifs qui concernent notamment la DSU et inspirent directement le présent projet de loi.

2. Les modifications apportées à la DSU par la réforme de 1993

a) Les lacunes du dispositif issu de la loi du 13 mai 1991

Dans le but d'améliorer les conditions de vie dans les communes urbaines qui sont confrontées à une insuffisance de leurs ressources et qui supportent des charges élevées, la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 a institué deux dotations : la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU).

Pour être éligibles à la DSU, les communes *de moins* de 10 000 habitants devaient remplir deux critères :

- compter au moins 1 100 logements sociaux ;
- avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus.

Pour les communes *de plus* de 10 000 habitants, deux conditions étaient requises :

- avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de plus de 10 000 habitants ;
- avoir un rapport entre le nombre de logements sociaux et la population supérieure à 11 % ou un rapport entre le nombre de bénéficiaires d'aides au logement et la population supérieur à 10 %.

Une commune qui ne remplissait plus l'une de ces conditions sortait immédiatement du dispositif.

Afin d'atténuer les conséquences financières de ce mécanisme, la **dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU)** devait constituer une dotation de garantie.

Pouvaient bénéficier de cette dotation particulière :

- les communes qui cessaient de remplir les conditions d'éligibilité à la DSU ;
- les communes de 10 000 habitants et plus satisfaisant à l'une ou l'autre seulement des deux conditions d'éligibilité à la DSU.
- les communes qui cessaient de remplir les conditions d'éligibilité à la DSU ;
- les communes de 10 000 habitants et plus satisfaisant à l'une ou l'autre seulement des deux conditions d'éligibilité à la DSU.

Ainsi conçu, ce dispositif a soulevé des difficultés essentiellement pour les communes de 10 000 habitants et plus, en raison **des effets de seuil trop brutaux** qui résultaient de la mise en jeu des critères d'éligibilité, lesquels laissaient, par ailleurs, de nombreuses communes à l'écart du dispositif.

En outre, le mécanisme de garantie, que constituait la dotation particulière de solidarité urbaine, présentait l'inconvénient, notamment pour

les communes de 10 000 habitants et plus, d'entraîner le versement à certaines communes d'attributions supérieures à celles qu'elles percevaient ou auraient perçues au titre de la DSU.

b) Les nouveaux critères de répartition prévus par la réforme de 1993

La loi du 31 décembre 1993 n'a pas modifié les règles de répartition applicables aux communes de moins de 10 000 habitants.

En revanche, le législateur a cherché à pallier les effets de seuil qui caractérisaient le dispositif applicable aux communes de 10 000 habitants et plus.

A cette fin, un **indice synthétique**, qui permet de classer les communes en fonction de leurs ressources et leurs charges, a été créé.

Cet indice est composé comme suit :

- **50 %** du rapport entre le potentiel fiscal de la commune et le potentiel fiscal moyen des communes de 10 000 habitants et plus ;

- **20 %** du rapport entre la part de logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la part de logements sociaux dans le parc total de logements des communes de plus de 10 000 habitants ;

- **20 %** du rapport entre la proportion de bénéficiaires de prestations logement dans la commune et la proportion de bénéficiaires de ces mêmes prestations dans les communes de 10 000 habitants et plus ;

- **10 %** du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu moyen des habitants de la commune.

Les communes sont classées par ordre décroissant en fonction de la valeur de l'indice. Seules celles qui appartiennent aux trois premiers quartiles sont éligibles à la DSU.

L'attribution qui revient à chaque commune est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice, pondéré par l'effort fiscal dans la limite de 1,3 et d'un coefficient forfaitaire qui est de 1,5 pour la première catégorie, 1 pour la deuxième catégorie et 0,5 pour la troisième catégorie.

B. DES AJUSTEMENTS N'EN DEMEURENT PAS MOINS NÉCESSAIRES

1. Le bilan des critères de répartition pour les communes de 10 000 habitants et plus

a) Un triple constat

Le rapport du Gouvernement sur le bilan de la réforme de la DGF relève que les répartitions effectuées pour les exercices 1994 et 1995 permettent de formuler **trois observations**.

D'une part, **la composition de l'indice synthétique apparaît globalement satisfaisante**. Les valeurs moyennes des composantes de l'indice synthétique évoluent normalement et de manière homogène entre les différents quartiles. En outre, les quatre composantes n'étant pas corrélées positivement, les critères retenus ont un caractère complémentaire et aucun ne peut se substituer à un autre sans que la position relative des communes soit sensiblement modifiée. Ces quatre composantes n'étant pas non plus inversement corrélées, les critères composant l'indice ne se neutralisent pas.

D'autre part, les **effets de seuil** en matière d'éligibilité **n'ont pas disparu** pour les communes qui se situent à la limite du troisième et du quatrième quartile.

Enfin, l'introduction de coefficients multiplicateurs a **maintenu certains effets de seuil** en matière de répartition qui peuvent conduire d'une année sur l'autre à des variations de dotations pour une commune de 50 ou de 33 %, dans l'hypothèse où son classement relatif la fait passer du premier au deuxième quartile ou du deuxième au troisième quartile.

b) Les améliorations envisageables

Dans ces conditions, le rapport gouvernemental propose **plusieurs axes de réflexion** afin d'améliorer le dispositif de la DSU pour les communes de 10 000 habitants et plus.

• Le critère du logement social

En premier lieu, le critère du **logement social** a soulevé des difficultés portant sur la définition et le recensement des logements sociaux. Ces difficultés ont été à l'origine de nombreux contentieux qui ont entraîné des rectifications de dotations afférentes au logement social d'un montant de

34,7 millions de francs en 1992, 6,5 millions de francs en 1993 et 159,6 millions de francs en 1994.

Un rapport d'une mission d'inspection, confiée à l'inspection générale de l'administration, au Conseil général des Ponts-et-Chaussées et à l'Inspection général des Finances, remis en juillet 1994, a conclu que la définition et le mode de recensement des logements sociaux **ne pouvaient être améliorés** de manière satisfaisante. Les investigations menées par la mission d'inspection font, en effet, apparaître que les définitions retenues ne garantissent pas le caractère social des logements pris en compte et qu'en revanche, des catégories d'occupants dont le caractère social est évident, ne sont pas retenues dans le recensement. Tout en reconnaissant que des améliorations techniques sont envisageables de manière ponctuelle, la mission d'inspection a néanmoins considéré que le dénombrement physique de logements n'est pas un indicateur pertinent pour estimer les surcharges élevées en matière d'accompagnement social notamment.

En conséquence, le rapport des corps d'inspection a préconisé de retenir pour seul indicateur, au titre de la charge constituée par le logement, les **aides personnelles au logement**. Il serait tenu compte, non du nombre des aides versées mais des personnes abritées, c'est-à-dire à la fois l'allocataire et les personnes à sa charge.

Examinant la pertinence de la substitution du critère des bénéficiaires des allocations logement au critère du logement social, le rapport sur le bilan de la réforme de la DGF fait valoir que la généralisation des trois catégories d'aides distribuées -aide personnalisée au logement (APL), allocation logement sociale (ALS) et allocation logement familiale (ALF)- serait un **bon indicateur** des charges supportées par les communes. Il propose de rapporter le nombre des allocataires et de leurs ayants-droit non pas à la population mais au **nombre de logements** inscrits sur le rôle de la taxe d'habitation afin de prendre en compte -comme c'est déjà le cas depuis la réforme de 1993- le taux d'occupation des logements.

En outre, il relève que le recensement des données pourrait être à la fois **simple** et **fiable** puisque la Caisse nationale d'allocations familiales distribue et recense toutes les aides personnelles au logement à compter du 1er janvier 1995, à l'exception de celles de la Mutualité sociale agricole et de certains régimes spéciaux (SNCF, RATP) qui sont également en mesure de fournir les données en leur possession.

Cependant, des simulations, effectuées sur l'exercice 1994 et soumises au comité des finances locales, ont permis de mesurer les effets financiers qui résulteraient de cette substitution de critères. Il en ressort, d'une part, que, dans tous les cas, trente à quarante communes, pour la quasi-totalité

situées en région parisienne, se trouveraient exclues du dispositif de la DSU et, d'autre part, que, dans la simulation la plus favorable (soit une DSU augmentée de 100 millions de francs), les attributions versées aux communes de la région d'Ile-de-France auraient chuté de 20 % en 1994.

Ces transferts financiers significatifs auraient pour origine, d'une part, des effets de seuil liés aux coefficients retenus dans le calcul de la dotation, d'autre part, une aggravation des distorsions déjà existantes (le potentiel fiscal et le revenu sont structurellement plus élevés qu'en province) sous l'effet de la substitution du critère des aides (dont l'attribution est liée à des conditions de ressources) au critère du logement social. L'application du seul critère des aides pourrait donc soulever un problème. Elle modifierait les conditions de répartition dans la mesure où les deux critères ne se recouvrent pas.

Dans ces conditions, le rapport gouvernemental envisage -tout en conservant la proposition de la mission d'inspection- de maintenir, en le simplifiant, un quatrième critère dans l'indice synthétique dont l'objet serait de mesurer les charges liées à la pierre.

• **La suppression des effets de seuil**

En second lieu, le rapport envisage les **effets de seuil en matière d'éligibilité.**

Lors de la répartition de 1995, 13 communes ont été déclarées inéligibles alors qu'elles étaient bénéficiaires de la DSU en 1994, pour un montant de 5,2 millions de francs représentant 18,3 francs par habitant.

Pour remédier à cette situation, le rapport envisage la création d'un dispositif d'atténuation des conséquences financières d'une sortie du dispositif pour les communes de 10 000 habitants et plus. Ce mécanisme de garantie serait calqué sur celui qui est actuellement applicable pour la part principale du fonds national de péréquation et qui consiste à garantir à titre exceptionnel et non renouvelable le versement, aux communes nouvellement inéligibles, de la moitié de leur attribution de l'année précédente. Le coût évalué pour les communes sortant de la DSU en 1995 apparaît modeste : il aurait représenté un besoin de garantie de **2,6 millions de francs**, soit 0,18 % de la DSU.

Des effets de seuil sont également constatés **en matière de répartition.**

Certes, l'introduction de coefficients multiplicateurs ont effectivement permis de bien différencier les dotations allouées aux communes en fonction de leur classement. Ainsi, la dotation atteint

235,15 francs pour la plus élevée et 11,55 francs pour la plus faible, soit une dotation moyenne de 61,01 francs et un écart type de 41,87 francs.

Mais cette forte dispersion s'est accompagnée, en corollaire, d'effets de seuil très importants. Le passage du premier au deuxième quartile, entre 1994 et 1995, entraîne une baisse de dotation par habitant de 90,54 à 64,64 francs. Du deuxième au troisième quartile, la dotation par habitant régresse de 50,77 à 27,38 francs.

Le rapport suggère, en conséquence, afin de remédier à ces effets de seuil, de **linéariser** le coefficient multiplicateur, en fonction du rang de classement des communes et de la valeur de leur indice synthétique.

2. Le bilan des critères de répartition pour les communes de moins de 10 000 habitants

Pour les **communes de moins de 10 000 habitants**, deux types de lacunes peuvent être mises en évidence dans le dispositif actuel.

D'une part, si le critère des ressources s'avère favorable aux communes de moins de 10 000 habitants -dans la mesure où leur potentiel fiscal par habitant est comparé au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus, qui est plus élevé que le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants- en revanche, le **critère de charges** (1 100 logements sociaux) représente, dans les communes de 5 000 habitants une proportion de logements sociaux de plus de 22 %.

D'autre part, les sorties de la DSU -qui étaient auparavant atténuées par la DPSU- entraînent désormais une disparition immédiate de la dotation soit, en moyenne dans les communes éligibles, environ 54 francs par habitant en 1994 et 61 francs en 1995. Il convient néanmoins de relever que les flux sont faibles puisque quatre communes sont sorties du dispositif en 1994 et six en 1995.

En 1994, les quatre communes sortantes bénéficiaient de la DSU l'année précédente pour un montant de 1,370 million de francs, soit 46,56 francs par habitant.

En 1995, les six communes concernées représentaient un montant de dotation de 1,076 million de francs soit 23,54 francs par habitant.

La mise en place d'un dispositif destiné à atténuer les effets d'une sortie de la DSU aurait donc un coût limité (538 427 francs en 1995).

II. LE PROJET DE LOI : LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE LE RENFORCEMENT DE LA SOLIDARITÉ ET LA STABILITÉ NÉCESSAIRE À LA GESTION DES FINANCES LOCALES

A. LE RENFORCEMENT DE LA SOLIDARITÉ

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, le dispositif proposé accompagne le programme national d'intégration urbaine en appliquant la priorité gouvernementale dans le domaine des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales et des mécanismes de péréquation entre collectivités locales. Sont ainsi principalement concernés la dotation de solidarité urbaine (DSU) et le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF).

1. Un effort accru en faveur des communes urbaines défavorisées

Le projet de loi prévoit d'affecter à la dotation de solidarité urbaine, pour la seule année 1996, 60 % du solde de la dotation d'aménagement après prélèvement de la dotation des groupements de communes et de la quote part destinée aux communes d'outre-mer (article 2).

On rappellera que la règle applicable depuis la répartition de 1995, laisse au comité des finances locales le soin de fixer le montant des crédits respectivement attribués 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 mentionné ci-dessus (article L. 234-9 du code des communes).

Le projet de loi restitue son rôle au comité des finances locales à compter de 1997.

Il appartiendra au comité, à compter de cette date, de fixer le montant des deux dotations en ajoutant aux crédits qui leur ont été ouverts l'année précédente une fraction de l'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement en veillant à ce que chacune d'entre elles bénéficie de 45 % au moins et de 55 % au plus de cette augmentation.

Le projet abaisse, par ailleurs, pour ce qui est du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF), le seuil de potentiel fiscal qui rend les communes contributrices à ce fonds (article 5).

Sont actuellement soumises à 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. Le seuil de potentiel fiscal serait abaissé à 1,4 fois le potentiel fiscal moyen.

Néanmoins, afin de ne pas rendre contributrices des communes qui supporteraient, par ailleurs, des charges élevées, seront exonérées de contribution les communes éligibles à la DSU.

2. L'extension aux communes de moins de 10 000 habitants de l'indice synthétique de ressources et de charges

L'indice synthétique de ressources et de charges actuellement applicables aux communes de 10 000 habitants et plus, serait étendu aux communes de moins de 10 000 habitants (article 3).

Cette mesure est destinée à remédier aux inconvénients des critères actuels -que votre rapporteur pour avis a soulignés ci-dessus- en rendant éligibles des communes jusqu'alors exclues en raison de la forte exigence que constitue, notamment pour les plus petites d'entre elles, le minimum de 1 100 logements sociaux.

Elle se fonde sur les résultats globalement satisfaisants observés à partir du classement des communes de 10 000 habitants et plus sur la base d'un tel indice.

3. L'aménagement du critère du logement social

Le projet de loi reprend la proposition faite par le rapport de la mission d'inspection consistant à privilégier le critère de la proportion des bénéficiaires d'aides au logement, attribuées sous condition de ressources, dans le total des logements de la commune (article 3). Seraient pris en compte non seulement l'allocataire mais aussi son conjoint et les personnes vivant à sa charge sous le même toit.

En outre, ce critère verrait son poids relatif dans la composition de l'indice augmenter de 20 à 30 %. Parallèlement, la prise en compte du critère du logement social serait réduite de 20 à 15 % et celle du potentiel fiscal de 50 à 45 %.

La définition des logements sociaux serait, en outre, corrigée afin de remédier aux difficultés constatées, en la restreignant à un périmètre juridiquement plus fiable et plus facilement recensable. Ne seraient, en

conséquence, pris en compte que les logements locatifs appartenant aux organismes HLM, aux sociétés d'économie mixte locales et aux sociétés à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations à l'exclusion des logements foyers.

Les seuils d'éligibilité au fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France seraient, par ailleurs, ajustés en fonction de cette nouvelle définition du logement social (article 6). De même, la proportion minimale de logements sociaux pouvant exonérer un département de la contribution à la majoration de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) serait diminuée de 10 à 8,5 % (article 7).

Face aux risques de contentieux qui découlent des incertitudes juridiques inhérentes à l'emploi du critère du logement social dans sa définition actuelle, le projet de loi valide au titre des exercices antérieurs à 1995, les décisions relatives aux dotations de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales en tant qu'elles seraient contestées sur le fondement du défaut de prise en compte des logements foyers et des résidences universitaires au nombre des logements sociaux ayant fait l'objet de recensement en vue des répartitions (article 8).

Enfin, le projet de loi prévoit une disposition particulière destinée à la situation de deux communes (Sein et Molène) qui ne disposent d'aucune ressource fiscale. Ces communes -déjà soumises à des règles dérogatoires- bénéficieraient d'un doublement de leurs attributions au titre du fonds national de péréquation (article 9).

B. LA RECHERCHE D'UNE STABILITÉ FINANCIÈRE

1. Une meilleure progression de la dotation forfaitaire

Le projet de loi ouvre au comité des finances locales la faculté de faire progresser la dotation forfaitaire selon un taux compris **entre 50 et 55 %** du taux de progression de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes (article premier).

Néanmoins, cette faculté serait limitée au cas où la part du taux d'évolution du produit intérieur brut dans l'indice d'évolution de la DGF représenterait **33 %** au moins de la valeur de cette indice.

Dans le cas contraire, le montant de la dotation forfaitaire progresserait de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF.

On rappellera que, dans le droit en vigueur, la dotation forfaitaire doit progresser chaque année de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF (article L. 234-7 du code des communes).

La nouvelle marge de progression autorisée pour la dotation forfaitaire se fonde sur la prise en compte, à compter de 1996, de la moitié de la croissance du produit intérieur brut dans l'indice d'évolution de la DGF, ce qui permet une progression de celle-ci en 1996 à hauteur de 3,6 %.

La dotation d'aménagement connaîtrait ainsi une progression de l'ordre de 20 %, soit environ 1,5 milliard de francs.

En conséquence, il a paru possible, sans mettre en cause l'effort de péréquation, de prévoir une augmentation plus élevée de la dotation forfaitaire qui est servie à toutes les communes.

Par coordination, les compétences du comité des finances locales définies à l'article L. 234-21 du code des communes sont aménagées (article 4).

2. La suppression des effets de seuil en matière de répartition

Afin de supprimer les effets de seuil, mis en évidence par l'examen des répartitions de 1994 et 1995, le projet de loi prévoit de substituer aux coefficients multiplicateurs de 1,5 - 1 et 0,5 affectés aux trois quartiles regroupant les communes éligibles de 10 000 habitants et plus, un coefficient diminuant **linéairement** de 2 à 0,5 avec le rang de classement de la commune (article 3).

En outre, le mode de calcul pour les communes de plus et de moins de 10 000 habitants est harmonisé, notamment pour ce qui est de l'effort fiscal qui sera pris en compte dans la limite de 1,3.

Enfin, serait institué, tant pour la DSU que pour le FSRIF, un mécanisme de garantie destiné à atténuer les effets sur les budgets locaux d'une sortie du dispositif. En conséquence, toute commune sortant de l'un de ces dispositifs percevrait, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle aurait perçue l'année précédente (articles 3 et 6).

III. LES ORIENTATIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

A. APPRÉCIATION D'ENSEMBLE

Votre commission des Lois observe, en premier lieu, que l'examen de ce projet de loi ne peut être dissocié des mesures intéressant les collectivités locales, prévues par la loi de finances pour 1996, qui ont été inscrites dans un nouveau cadre dit « pacte de stabilité ».

Ce pacte -qui en réalité ne correspond qu'à un simple engagement du Gouvernement et non à un contrat au sens formel- a eu pour effet de **figer** pour une période de trois ans l'évolution de l'enveloppe globale des concours de l'Etat au niveau de la hausse des prix hors tabac, sans considération pour le rôle économique des collectivités locales.

Le souci de respecter les règles d'indexation des principaux concours de l'Etat, en tout premier lieu de la DGF, a eu pour corollaire une forte ponction sur d'autres dotations. Ainsi, la dotation globale d'équipement est supprimée par l'article 33 de la loi de finances pour 1996 pour les communes de plus de 20 000 habitants. En outre, la dotation de compensation de la taxe professionnelle -utilisée comme variable d'ajustement- évoluera de telle manière que la norme de progression fixée pour l'enveloppe globale soit respectée.

Ces mesures d'ajustement représentent pour les collectivités locales une **contrainte très forte** qui pèse lourdement sur leurs budgets et aura des effets inévitables sur leur capacité d'investissement.

C'est grâce à cet effort très significatif des collectivités locales elles-mêmes que la DGF peut connaître en 1996 une évolution favorable qui autorise les dispositions prévues par le présent projet de loi.

Or, comme l'indique très clairement l'exposé des motifs, celui-ci a pour objet d'accompagner le programme national d'intégration urbaine en appliquant cette priorité gouvernementale dans le domaine des concours de l'Etat et des mécanismes de péréquation entre collectivités locales.

Force est donc de constater que les efforts importants consentis par les collectivités locales dans le cadre de la loi de finances pour 1996 -qui ont seuls permis une évolution plus favorable de la DGF- sont utilisés pour mettre en oeuvre une politique nationale décidée par l'Etat seul.

Si l'objectif de péréquation -affirmé dès l'institution de la DGF par la loi du 3 janvier 1979- ne saurait être mis en cause, en revanche l'utilisation de

ce concours de fonctionnement de l'Etat comme instrument d'une politique nationale constitue une dérive qui doit être soulignée. Votre commission des Lois tient, en effet, à rappeler que la DGF ne saurait, en aucune manière, être considérée comme une subvention versée par l'Etat et que celui-ci pourrait utiliser pour la mise en oeuvre de politiques nationales. Succédant au versement représentatif de la taxe sur les salaires, la DGF a, en effet, à la suite de ce dernier, eu pour objet de **compenser** aux collectivités locales la perte de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, importante ressource fiscale indirecte.

Sur le **plan formel**, il convient d'observer que les dispositions du code des communes et de la loi n° 85-1265 du 29 novembre 1985, modifiées par le présent projet de loi, ont été insérées dans le code général des collectivités territoriales dont la partie législative a été adoptée en deuxième lecture par le Sénat le 21 décembre dernier. Dès l'adoption définitive du code général des collectivités territoriales, les modifications résultant du projet de loi devront donc y être transcrites.

Sous ces réserves liminaires, votre commission des Lois a examiné, d'une part, le renforcement de l'effort de péréquation au profit des collectivités défavorisées et l'objectif affiché d'assurer une stabilité des ressources locales, d'autre part, les aménagements proposés des critères de répartition de la DSU et la recherche d'une suppression des effets de seuil au sein de cette dotation et, enfin, la consolidation du FSRIF.

1. La recherche nécessaire d'une plus grande péréquation financière au profit des communes urbaines défavorisées

La mise en oeuvre de la réforme proposée est rendue possible par la progression plus favorable de la DGF en 1996 (+ 3,652 %, sans la compensation de la suppression de la franchise postale) dont l'indexation bénéficie -rappelons-le- de la réintégration de la croissance du produit intérieur brut à hauteur de la moitié.

Le meilleur indice d'évolution de la DGF est indispensable pour réaliser, dans des conditions satisfaisantes, les deux objectifs essentiels du projet de loi, lequel ne remet par ailleurs pas en cause l'architecture de la DGF issue de la loi du 31 décembre 1993.

D'une part, la progression de la DGF en 1996 permet une **augmentation significative** de la dotation d'aménagement (de l'ordre de 20 %, soit environ 1,5 milliard de francs). En conséquence, il peut être envisagé de faire porter un effort particulier sur la DSU **sans mettre en cause** le financement des deux autres composantes de la dotation d'aménagement, à savoir l'intercommunalité et la solidarité rurale.

D'autre part, la progression plus soutenue de la DSU permet de mettre en oeuvre les ajustements nécessaires dans les règles de répartition de cette dotation en **atténuant** leurs conséquences pour certaines communes. Il convient, en effet, de relever que la suppression des effets de seuil, la modification de la définition du logement social, la prise en compte des aides au logement dans la composition de l'indice synthétique, si elles permettent une meilleure appréhension de la situation de chaque commune, pourraient néanmoins entraîner des modifications parfois sensibles dans les attributions.

Ce préalable étant posé, votre commission des Lois s'est néanmoins interrogée sur le point de savoir si la nouvelle clé de répartition de l'effort de solidarité entre la DSU et la DSR, telle qu'elle est proposée par le projet de loi, aboutissait effectivement à une progression de la DSU qui ne pénalise pas l'effort indispensable en faveur des communes rurales défavorisées.

Il convient, en premier lieu, de rappeler que le calcul doit être fait à l'intérieur de l'enveloppe consacrée à la dotation d'aménagement qui connaît en 1996 une hausse significative. Selon les hypothèses soumises au comité des finances locales, en vue de la répartition de la DGF pour 1996, la dotation d'aménagement progresserait de 23,381 % sur les bases du droit en vigueur (c'est-à-dire avec une dotation forfaitaire augmentant de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF). Dans le cas prévu par le projet de loi (article premier) où la dotation forfaitaire pourrait évoluer à hauteur de 55 % du taux de croissance de la DGF, la dotation d'aménagement progresserait de 21,285 %.

En second lieu, les sommes disponibles pour la DSU et la DSR résultent du solde de la dotation d'aménagement après prélèvement de la dotation des groupements et de la quote-part réservée aux communes d'outre-mer, conformément à l'article L. 234-9 du code des communes.

Selon les hypothèses précitées, la dotation des groupements atteindrait 4,661 milliards de francs en 1996, soit une progression de 11,822 %.

La quote-part réservée aux communes d'outre-mer atteindrait 134,4 millions de francs (+ 36,35 %).

Dans l'hypothèse du projet de loi où la dotation forfaitaire pourrait progresser de 55 % de la croissance de la DGF, le solde disponible pour la DSU et la DSR s'élèverait ainsi à 3,402 milliards de francs (+ 37,189 %).

Ces deux dotations bénéficieront également d'un abondement de 160 millions de francs par l'affectation, d'une part, des ressources dégagées par la diminution de la DGF de la région d'Ile-de-France (80 millions de

francs) et, d'autre part, des contributions des départements (80 millions de francs) au titre de l'extinction progressive de l'ancienne DPSU.

Au total, si la proposition du projet de loi de porter la DSU à 60 % du solde de la dotation d'aménagement était retenue (et avec une dotation forfaitaire croissant de 55 %), la DSU progresserait de **801,5 millions de francs** en 1996 pour s'établir à 2,221 milliards de francs contre 1,420 milliard de francs en 1995, soit une hausse de **56,436 %**.

Dans le même temps, la DSR progresserait de **160,9 millions de francs** pour s'établir à 1,461 milliard de francs contre 1,300 milliard de francs, soit une hausse de **12,377 %**.

Pour apprécier ce résultat, il convient, d'une part, de le mettre en relation avec les équilibres établis au sein de la dotation d'aménagement, en 1994 et 1995, entre la DSU et la DSR et, d'autre part, d'évaluer les effets d'une telle répartition, pour 1996, sur les répartitions des années ultérieures.

Pour ce qui est des **équilibres** entre la DSU et la DSR au sein de la dotation d'aménagement, votre rapporteur pour avis a déjà indiqué que la loi du 31 décembre 1993 avait prévu qu'en 1994, les crédits affectés à la DSU ne pouvaient être inférieurs à 1,260 milliards de francs. En 1995, le comité des finances locales a réparti à **parts égales** entre la DSU et la DSR le solde de la dotation d'aménagement après prélèvement de la dotation des groupements. La DSU (1,420 milliard de francs) et la DSR (1,300 milliard de francs) se sont ainsi établies à un niveau proche, cette dernière connaissant une plus forte progression (+ 31,3 % contre + 12,7 %). Sur la base de la clé de répartition prévue pour 1996 par le projet de loi, l'écart qui les sépare, actuellement de 120 millions de francs au profit de la DSU, s'établirait désormais à 760 millions de francs.

Pour ce qui est des **effets sur les répartitions des années ultérieures**, le projet de loi (article 2) rétablit, à compter de 1997, la faculté pour le comité des finances locales de moduler la répartition entre les deux dotations dans une limite de 45/55 %. Une telle disposition permettra au comité de procéder aux ajustements qui s'avèreraient nécessaires. Néanmoins, la limite de 45/55 % s'appliquera non pas à l'ensemble du solde de la dotation d'aménagement après prélèvement de la dotation des groupements mais à l'augmentation annuelle du solde. En conséquence, la répartition plus favorable à la DSU en 1996 continuera à produire ses effets les années suivantes.

Après un large débat en son sein, la commission des Lois a décidé de **maintenir** la clé de répartition du solde de la dotation d'aménagement entre la DSU et la DSR, prévue pour 1996, par le projet de loi.

2. La nécessaire stabilité des ressources locales

Comme votre rapporteur pour avis l'a déjà souligné, la DGF n'est pas une subvention mais une dotation versée aux collectivités locales en contrepartie d'une recette qui leur a été supprimée. Elle a pour objet essentiel de permettre aux collectivités locales de s'administrer et non de financer des politiques de l'Etat.

Dotation de fonctionnement, elle doit garantir aux collectivités une **stabilité** de leurs ressources d'une année sur l'autre. Tel était d'ailleurs l'un des objectifs de la réforme réalisée par la loi du 31 décembre 1993.

Or, la dotation forfaitaire qui a eu précisément pour finalité d'assurer cet objectif de stabilité a faiblement progressé en 1994 et 1995.

En 1994, la dotation forfaitaire a représenté la somme de toutes les sous-dotations de 1993, soit la dotation de base, la dotation de péréquation, la dotation de compensation, ainsi que la majoration de sa fraction voirie, la garantie minimale de progression, la dotation supplémentaire et particulière versée aux communes touristiques et la dotation ville-centre. Ce « gel » des montants perçus, en 1993, au titre du tronc commun de la DGF et de certains concours particuliers, a permis d'abonder la nouvelle dotation d'aménagement de l'intégralité de la croissance de la DGF (+ 2 %). La dotation forfaitaire des communes d'outre-mer a néanmoins été majorée de 30 millions de francs, conformément aux dispositions de l'article 26 de la loi du 31 décembre 1993.

En 1995, la dotation forfaitaire a progressé, pour chaque commune, de **0,85 %**, soit la moitié du taux d'évolution de la masse de la DGF (1,7 %).

La prise en compte des recensements complémentaires, des rectifications individuelles intervenues au titre des exercices antérieurs et de la dotation touristique des groupements dissous a entraîné une progression du montant de la dotation forfaitaire légèrement supérieure au minimum prévu par la loi. Il a ainsi atteint 75,507 milliards de francs en 1994 (dont 2,520 milliards de francs pour l'outre-mer) et 76,221 milliards de francs en 1995 (dont 2,550 milliards de francs pour l'outre-mer) soit une augmentation de 0,95 % pour la métropole et 1,19 % pour l'outre-mer.

La dotation forfaitaire par habitant s'établit à 1 207 francs en 1995 pour les communes de métropole et 1 261 francs pour les communes d'outre-mer.

Il reste que la faible évolution de la dotation forfaitaire peut poser des problèmes non négligeables aux communes qui ne reçoivent par ailleurs aucune attribution au titre de la dotation d'aménagement même si ces

communes bénéficient, par définition, d'une position plus favorable tant en termes de richesses que de charges relatives.

C'est pourquoi, le projet de loi prévoit **opportunément** la possibilité d'introduire une plus grande souplesse dans la répartition des grandes composantes de la DGF en permettant au comité des finances locales, dès 1996, de porter à 55 % au maximum le taux de progression -actuellement fixé à 50 % du taux de croissance globale de la DGF- de la dotation forfaitaire.

Si cette faculté était utilisée par le comité des finances locales, la dotation forfaitaire progresserait de 2,247 % contre 2,064 % sur la base du droit en vigueur. Elle s'établirait ainsi à 77,939 milliards de francs contre 77,8 milliards de francs à législation inchangée.

Néanmoins, afin de ne pas mettre en cause l'objectif de péréquation, cette faculté ne sera ouverte que les années de progression significative de la DGF. En effet, en posant comme condition que la composante PIB représente au moins le tiers de l'indice d'évolution de la DGF, le projet de loi permet, en pratique, une progression plus favorable de la dotation forfaitaire les années où la croissance du PIB sera au moins égale à l'évolution des prix.

Cette orientation -qui paraît réaliser un équilibre entre l'objectif de stabilité des ressources locales et l'objectif de péréquation- doit être **approuvée**.

Votre commission des Lois soulignera enfin que si la présente réforme était adoptée dans les délais nécessaires pour entrer en vigueur dès 1996, les communes devront connaître le plus rapidement possible le montant de leurs dotations.

3. Un aménagement nécessaire des critères de répartition de la DSU

Votre commission des Lois tient d'abord à relever, qu'en dépit de certains défauts auxquels le présent projet de loi cherche précisément à remédier, l'indice synthétique des ressources et des charges a produit globalement des **résultats satisfaisants**, en permettant une réelle comparaison entre l'ensemble des composantes de la situation d'une commune, à la fois en termes de ressources et de charges.

L'extension de cet indice synthétique aux communes de 5 à 10 000 habitants paraît, dans ces conditions, justifiée. Elle devrait permettre de remédier aux insuffisances du critère de charges actuellement en vigueur

(1 100 logements sociaux), en rendant, à juste titre, certaines communes éligibles.

Il reste que certaines insuffisances constatées dans la composition de l'indice synthétique doivent être **corrigées**.

Votre commission des Lois observe que la présente réforme a été précédée d'études approfondies, réalisées tant par la mission d'inspection, que par le rapport sur le bilan de la réforme de la DGF ainsi qu'au sein du comité des finances locales qui avait créé à cet effet un groupe de travail en son sein.

Ces réflexions ont bien mis en évidence que le dénombrement des logements sociaux ne donnait pas de résultats satisfaisants. Elles ont souligné la complexité et le manque de fiabilité de la définition actuellement utilisée.

Le critère des aides présente, à l'inverse, l'avantage de pouvoir reposer sur un recensement simple et fiable des données.

Pour autant et pour les raisons déjà énoncées par votre rapporteur pour avis, le projet de loi, à juste titre ne retient pas dans sa totalité la suggestion de la mission d'inspection qui préconisait l'abandon pur et simple du critère du logement social au profit du critère du nombre de bénéficiaires des aides.

Il adopte néanmoins une définition plus restrictive du logement social qui sera aussi moins discutable. Cette définition, qui recouvrait 85 % du périmètre pris en compte dans la définition antérieure, se limitera aux logements locatifs appartenant aux organismes HLM, aux sociétés d'économie mixte et aux filiales à caractère social de la Caisse des dépôts et consignations, hors logements foyers.

En outre, le projet de loi prévoit que pour le critère des aides au logement, le nombre des occupants soit substitué à celui du nombre des bénéficiaires de l'allocation. Cette disposition permettra de prendre en compte le nombre de personnes occupant effectivement des logements sociaux.

Enfin, la nouvelle pondération des critères composant l'indice synthétique devrait permettre de mieux prendre en compte la réalité des charges supportées par les communes. Le critère des aides au logement -dont la plus grande fiabilité a été mise en évidence- passe de 20 à 30 % tandis que celui du nombre de logements sociaux diminue de 20 à 15 %. Parallèlement, la diminution de 50 à 45 % du critère du potentiel fiscal est susceptible de corriger certains effets déformés de la réalité locale résultant de l'absence de révision des valeurs locatives.

Il convient de relever qu'en toute hypothèse, les critères de charges doivent avoir pour objet non pas de donner une représentation complète de la réalité locale mais de permettre de bien **identifier le niveau de charges supportées par les communes.**

De ce point de vue, la nouvelle définition proposée pour le logement social semble globalement **atteindre** le but recherché.

Néanmoins, les simulations effectuées par la direction générale des collectivités locales mettent en évidence que la situation de certaines communes du nord et de l'est, caractérisée par l'existence d'un grand nombre de logements appartenant soit aux Houillères de bassin soit à des sociétés à participation majoritaire de ces Houillères ou des Charbonnages de France, n'est pas prise en compte dans le nouveau dispositif proposé.

Quant à l'impact de la nouvelle définition du logement social sur d'autres dispositifs que la DSU, le rapport sur le bilan de la réforme de la DGF a mis en évidence les effets de cette nouvelle définition sur plusieurs dispositifs.

Or, le projet de loi ne procède pas aux ajustements qui seraient nécessaires à la fois pour la fraction réduction pour embauche ou investissement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) et dans les dispositifs issus de la loi d'orientation pour la ville.

En revanche, le mécanisme de solidarité financière entre les départements permettant de majorer la dotation de fonctionnement minimale de ces départements fait l'objet d'un ajustement. Echappent actuellement à ce prélèvement calculé en fonction de l'importance du potentiel fiscal, les départements dont le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population est supérieur à 10 %. La réforme de la définition des logements sociaux a conduit, dans le souci d'assurer la stabilité du montant de ce prélèvement, à abaisser ce seuil à **8,5 %**.

4. Une limitation souhaitable des effets de seuil au sein de la DSU

Afin de remédier aux effets de seuil au sein de la DSU, que la réforme de 1993 n'a malheureusement pas pu totalement éliminés, le projet de loi prévoit deux dispositions qui semblent de nature à contribuer à éviter des modifications brutales de dotation d'une année sur l'autre, préjudiciables à une bonne gestion des finances locales.

D'une part, la substitution aux trois coefficients actuels d'une pondération décroissant linéairement entre la commune la mieux classée qui bénéficierait du coefficient 2 et la dernière communes éligible qui se verrait affecter le coefficient 0,5, devrait assurer un meilleur « lissage » dans l'évolution des attributions.

D'autre part, l'institution d'une garantie égale à 50 % de la dotation de l'année précédente, pour une année seulement, devrait éviter aux communes qui cessent d'être éligibles des **modifications trop brutales** de leurs ressources.

Au total, les simulations effectuées par la direction générale des collectivités locales, sur la base des données pour 1995 et à partir d'une hypothèse d'évolution de la DSU inférieure aux prévisions en définitive soumises au comité des finances locales pour la répartition de 1996, ont mis en évidence qu'un nombre limité de communes cesserait d'être éligibles (de l'ordre de 20). 34 communes auraient une attribution qui diminuerait légèrement.

5. La consolidation du fonds de solidarité pour les communes de la région d'Ile-de-France (FSCRIF)

Le projet de loi cherche à assurer la stabilité des ressources du FSRIF, en abaissant de 1,5 à 1,4 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France, le seuil à partir duquel la taxation au profit de ce fonds intervient.

Néanmoins, dans un souci de cohérence, les communes éligibles à la DSU seront exonérées de contribution au profit du fonds. Quatre à cinq communes seraient ainsi concernées.

Ces dispositions sont de nature à garantir les ressources du fonds -qui, faute de cet ajustement, seraient menacées à échéance de dix-huit mois- sans pour autant que les communes supportant des charges soient pénalisées.

Par ailleurs, le projet de loi tire logiquement les conséquences de la modification de la définition des logements sociaux qui en restreint le périmètre. Les seuils d'éligibilité des communes en matière de logements sociaux sont ainsi abaissés à 900 logements pour les communes de moins de 10 000 habitants et à 9 % de la population communale pour les communes de plus de 10 000 habitants.

En outre, le mécanisme de sursis à l'application du prélèvement -actuellement prévu par l'article L. 263-14 du code des communes au bénéfice

des communes connaissant de fortes pertes de bases et éligibles au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)- est supprimé. Il est, en effet, apparu que cette disposition s'appliquerait à des communes dont le potentiel fiscal était élevé et qui bénéficieraient ainsi d'un avantage peu justifié.

Enfin, dans le même logique que ce qui est prévu par ailleurs pour la DSU, le mécanisme de garantie de 50 % pour un an, au bénéfice des communes qui ne seraient plus éligibles au FSRIF, devrait atténuer les conséquences financières d'une sortie du dispositif.

B. PROPOSITIONS

1. Composition de l'indice synthétique utilisé pour la répartition de la DSU (article 3)

L'article 3 du projet de loi modifie l'article L. 234-12 du code des communes, qui, d'une part, définit l'objet de la DSU et, d'autre part, précise les conditions dans lesquelles les communes peuvent avoir droit à une attribution au titre de cette dotation.

Le III de l'article 3 modifie les règles applicables à l'indice synthétique de ressources et des charges, utilisé pour les communes de 10 000 habitants et plus, afin, d'une part, de modifier les critères composant cet indice et, d'autre part, de corriger leur pondération.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à clarifier la rédaction du 3° du III de l'article L. 234-12 du code des communes, qui est relatif à la prise en compte des aides au logement dans la composition de l'indice synthétique. Le même amendement fait mention du décret en Conseil d'État qui devra être pris pour le critère des aides au logement et qui doit figurer dans l'article codifié.

2. Compétences du Comité des Finances Locales (article 4)

L'article 4 du projet de loi modifie l'article L. 234-21 du code des communes afin de prendre en compte, par coordination, la nouvelle mission confiée au comité des finances locales par l'article premier du projet de loi et qui permettra à ce dernier de porter jusqu'à 55 % le taux de progression de la dotation forfaitaire lorsque la part du taux d'évolution du produit intérieur

brut représentera 33 % au moins de la valeur de l'indice d'évolution de la DGF.

A cet article, votre commission des Lois vous soumet un **amendement de précision** qui subordonne la nouvelle compétence du comité des finances locales à la condition susmentionnée.

3. Coordination du nouveau dispositif avec le code de la construction et de l'habitation et le code de l'urbanisme (article additionnel après l'article 7)

Après l'article 7, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à tirer les conséquences de la nouvelle définition du logement social résultant du présent projet de loi dans les dispositifs prévus par le code de la construction et de l'habitation et le code de l'urbanisme.

En effet, plusieurs dispositions du livre III du code de la construction et de l'habitation, qui traite des aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat, font référence à la définition du logement social telle qu'elle ressort de l'article L. 234-12 du code des communes.

Il s'agit des articles L. 301-3-1, L. 302-5 et L. 302-8 qui sont issus de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville et de la loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat.

La nouvelle définition du logement social, prévu par le présent projet de loi dans le cadre du dispositif de la DSU et qui a pour effet d'en restreindre le champ d'application, a en conséquence des effets directs sur ces dispositions.

Il en est de même pour l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme qui traite du droit de préemption.

Or, la finalité de la prise en compte du logement social est différente d'un dispositif à l'autre : dans le cas de la DSU, il s'agit de définir un indicateur des charges supportées par les communes ; dans le cadre du droit de la construction et de l'urbanisme, il s'agit de définir les critères d'une politique du logement.

C'est pourquoi, afin d'éviter que les équilibres définis dans le cadre du dispositif prévu par le code de la construction et de l'habitation ainsi que par le code de l'urbanisme ne soient mis en cause, votre commission des lois vous soumet un **amendement** qui prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat définira les logements sociaux pris en compte dans le cadre de ces dispositifs.

4. Prise en compte des accroissements de population des communes pour le calcul de la DGF des départements (article additionnel après l'article 7)

Après l'article 7, votre commission des Lois vous propose, par un **amendement**, d'insérer un article additionnel qui modifie l'article 36 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985, afin de prendre en compte les accroissements de population des communes pour le calcul de la DGF des départements.

La population prise en compte, pour le calcul de la DGF des départements, est celle qui résulte des recensements généraux. Cette population est la population totale sans double compte, majorée d'un habitant par résidence secondaire.

Les départements, à la différence des communes, ne bénéficient donc pas des **recensements complémentaires**. Il peut en résulter des conséquences anormales pour ceux d'entre eux qui, depuis le dernier recensement général, ont connu une forte progression de leur population.

C'est pourquoi l'amendement qui vous est proposé fait bénéficier les départements, pour le calcul de leur DGF, des accroissements de population éventuels constatés entre deux recensements généraux à l'échelon communal par recensement complémentaire. A cette fin, il prévoit que la population résultant des recensements généraux sera ainsi majorée, chaque année, dans les conditions prévues par l'article L. 234-2 du code des communes.

5. Validations (article 8)

L'article 8 du projet de loi prévoit de valider certaines décisions relatives aux dotations de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales. Il s'agit de décisions qui seraient contestées sur le fondement d'un défaut de prise en compte des logements foyers et des résidences universitaires au nombre des logements qui ont fait l'objet d'un recensement en vue des répartitions au titre des exercices antérieurs à 1995.

Néanmoins, cette validation ne pourra faire obstacle à l'exécution des décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée antérieurement à la promulgation de la loi.

Cette mesure se fonde sur les incertitudes juridiques apparues dans l'emploi du critère du logement social dans son ancienne définition et sur les

risques de contentieux qui en découlent et qui pourraient hypothéquer les futures répartitions.

Selon les précisions recueillies par votre rapporteur pour avis, quatre contentieux seraient actuellement en cours devant les juridictions de première instance et cinq devant le Conseil d'Etat. En outre, cent communes auraient demandé la décomposition du recensement des logements sociaux pour la DGF de 1995. Il est cependant difficile d'évaluer précisément le coût éventuel des rectifications individuelles qui pourraient résulter de ces contentieux.

Les rectifications opérées sur la DGF, en 1995, se sont élevées à 55,5 millions de francs dont 54,37 % au titre du logement social. Pour le FSRIF, les rectifications, en 1995, ont atteint 1,173 million de francs, dont 756 406 francs concernant le logement social.

En 1994, sur les 181,7 millions de francs de rectifications opérées sur la DGF, 87,8 % ont concerné le logement social. De même, pour le FSRIF, cette question constituait l'essentiel des 18,9 millions de francs de rectifications en 1994.

Votre rapporteur pour avis rappellera que le régime juridique des validations repose sur plusieurs règles qui sont la conséquence du principe de l'indépendance des juridictions (Conseil constitutionnel, décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980).

En premier lieu, la validation ne doit pas porter sur l'acte même qui a été annulé par une décision juridictionnelle. Elle contreviendrait alors au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.

Le deuxième alinéa de l'article 8 du projet de loi prend précisément soin de spécifier que la mesure de validation ne fait pas obstacle à l'exécution des décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée.

Par ailleurs, la validation doit reposer sur des motifs d'intérêt général. Enfin, elle ne doit pas méconnaître le principe de non rétroactivité de la loi pénale.

Après s'être interrogée sur l'opportunité de cette mesure de validation compte tenu de l'ampleur des contentieux en cours, votre commission des Lois a adopté un **amendement de suppression** de l'article 8.

6. Textes réglementaires d'application (article 10)

Par coordination avec sa proposition, à l'article 3, d'insérer directement dans le texte codifié (l'article L. 234-12 du code des communes),

la mention du décret en Conseil d'Etat qui devra être pris en ce qui concerne l'indice synthétique de ressources et de charges, votre commission des Lois vous soumet un amendement de suppression de l'article 10.

* * *

*

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. 3

(art. L. 234-12 du code des communes)

Rédiger comme suit le quatrième alinéa (3°) du texte proposé par le II de cet article pour le III de l'article L. 234-12 du code des communes :

« 3° du rapport entre la moyenne des bénéficiaires d'aides au logement, de leur conjoint et des personnes à charge vivant habituellement à leur foyer, par logement de la commune, et cette même moyenne constatée dans l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ;

Art. 4

(Art. L. 236-14 du code des communes)

Rédiger comme suit cet article :

Au début du deuxième alinéa de l'article L. 234-21 du code des communes, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

Il fixe, le cas échéant, le montant de la dotation forfaitaire dans les conditions prévues par l'article L. 234-7 et en contrôle la répartition.

Art. additionnel après l'article 7

Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article 36 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement est rédigé comme suit :

« La population à prendre en compte pour l'application de la présente section est celle qui résulte des recensements généraux, majorée chaque année des accroissements de population communaux constatés dans les conditions prévues à l'article L. 234-2 du code des communes.

Art. additionnel après l'article 7

Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- Dans le premier alinéa de l'article L. 301-3-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « logements locatifs sociaux, tels que définis au 2° du **III** de l'article L. 234-12 du code des communes, » sont remplacés par les mots : « logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5 ».

II- Dans le deuxième alinéa de l'article L. 302-5 du même code, les mots : « logements sociaux au sens du 3° du **III** de l'article L. 234-12 du code des communes » sont remplacés par les mots : « logements sociaux définis par décret en Conseil d'Etat ».

III.- Le quatrième alinéa (1°) de l'article L. 302-8 du même code est ainsi rédigé :

« 1° Les logements sociaux définis à l'article L. 302-5 ; »

IV.- Dans le dernier alinéa (f) de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, les mots : « logements locatifs sociaux au sens du 3° de l'article L. 234-10 du code des communes » sont remplacés par les mots : « logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation ».

V.- Pour l'application des dispositions des articles L. 301-3-1, L. 302-5 et L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation ainsi que de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, les logements sociaux demeurent comptabilisés selon les modalités applicables au 1er janvier 1996 jusqu'à l'entrée en vigueur du décret prévu au **II** du présent article et au plus tard jusqu'au 1er mars 1997.

Art. 8

Supprimer cet article.

Art. 10

Supprimer cet article.