

N° 190

—  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 31 janvier 1996.

**RAPPORT**

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi relatif aux mécanismes de **solidarité financière** entre **collectivités locales**.*

Par M. Michel MERCIER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régault, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir le numéro :

Sénat : 171 (1995-1996).

---

Collectivités locales.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PREMIERE PARTIE - EXPOSE GENERAL</b> .....	5
<b>I. LE CONTEXTE</b> .....	5
<b>A. UN BILAN NUANCE DE LA REFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT</b> .....	5
<i>1. Une architecture d'ensemble qui n'appelle plus de critiques</i> .....	6
<i>2. Des adaptations indispensables et une réflexion qui mérite d'être prolongée sur de nombreux points</i> .....	8
a) La perte de pouvoir d'achat de la dotation forfaitaire et le caractère perfectible de la nouvelle dotation de solidarité urbaine .....	8
b) La dotation des groupements, la dotation globale de fonctionnement des départements et le principe d'équité .....	10
<b>B. UNE INDEXATION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT PRESERVEE DANS LE CADRE DU PACTE DE STABILITE</b> .....	14
<b>C. LE PRETEXTE TARDIF ET AMBIGU DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE</b> .....	16
<b>II. UN PROJET DE LOI CIRCONSTANCIEL ISSU DES REFLEXIONS SUR LES AMENAGEMENTS A APPORTER A LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE</b> .....	17
<b>A. L'ELEMENT CENTRAL DE LA REFORME : LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE</b> .....	18
<i>1. Un objectif de justice</i> .....	18
a) L'élargissement du champ d'application de l'indice synthétique de ressources et de charges aux communes de 5.000 à 9.999 habitants .....	18
b) Des modalités plus pertinentes de prise en compte de la charge représentée par l'existence de logements sociaux sur le territoire communal .....	19

2. Un objectif de plus grande stabilité.....	20
a) La mise en oeuvre d'un coefficient linéaire de pondération des indices des communes éligibles de 10.000 habitants et plus.....	20
b) L'instauration d'une garantie de sortie pour les communes devenues inéligibles .....	21
<b>B. LE MOTEUR DE LA REFORME : L'AISSANCE CONFEREE PAR LA FORTE INDEXATION DE LA DGF EN 1996.....</b>	<b>21</b>
1. L'avantage accordé à la dotation de solidarité urbaine dans la répartition du solde de la dotation d'aménagement en 1996.....	22
2. Une mesure opportuniste : l'assouplissement des règles d'indexation de la dotation forfaitaire .....	23
<b>C. UN DISPOSITIF A LA MARGE : LA PERENNISATION DU FONDS DE SOLIDARITE DES COMMUNES DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE.....</b>	<b>24</b>
<b>D. LES AUTRES ARTICLES : DES MESURES DE CONSEQUENCE.....</b>	<b>25</b>
<b>Tableau comparant l'architecture d'ensemble de la DGF des communes avant et après la réforme.....</b>	<b>27</b>
<b>Tableau comparant les modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine avant et après la réforme.....</b>	<b>28</b>
<b>Propositions de l'administration pour la répartition de la DGF à droit constant adressées aux membres du comité des finances locales en vue de la préparation de la réunion du 6 février 1996.....</b>	<b>29</b>
<b>Estimation de la répartition de la DGF en 1996 compte tenu de l'adoption du présent projet de loi (document adressé aux membres du comité des finances locales en vue de la préparation de la réunion du 6 février) .....</b>	<b>30</b>
<b>III. UNE APPROBATION D'ENSEMBLE QUI N'EXCLUT PAS CERTAINES AMELIORATIONS.....</b>	<b>31</b>
<b>A. UN POINT D'INTERROGATION SUR LE SUPPLEMENT A ACCORDER A LA DSU.....</b>	<b>33</b>
<b>B. UN REMODELAGE EXCESSIF DU CRITERE DE LOGEMENT SOCIAL : "L'ERREUR MANIFESTE" DE L'EXCLUSION DU PATRIMOINE DES BASSINS HOUILLERS.....</b>	<b>35</b>
<b>C. DES LACUNES DANS LES CONSEQUENCES A TIRER POUR L'ENSEMBLE DE LA LEGISLATION DU NOUVEAU PERIMETRE DU LOGEMENT SOCIAL.....</b>	<b>36</b>
<b>D. LA DEFINITION DES CONTRIBUTEURS A LA PEREQUATION INTERDEPARTEMENTALE : UN AFFINEMENT POSSIBLE DES CRITERES.....</b>	<b>36</b>

E. A LA LISIERE DU TEXTE. DES PRECISIONS A APPORTER SUR LES REGLES D'ELIGIBILITE A LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT .....	37
<b>DEUXIEME PARTIE - EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	39
<i>Article premier</i> - Assouplissement des règles de progression .....	39
<i>Article 2</i> - Part de la dotation de solidarité urbaine au sein de la dotation d'aménagement .....	46
<i>Article 3</i> - Modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine .....	52
<b>I - Une architecture d'ensemble issue de la loi du 31 décembre 1993</b> .....	53
<b>A. Une création de la loi du 13 mai 1991...</b> .....	53
<b>B. ... Dont la structure actuelle est en vigueur depuis 1994</b> .....	54
<b>II - Des mécanismes de répartition perfectibles</b> .....	55
<b>A. Pour les communes de moins de 10.000 habitants</b> .....	55
<b>B. Pour les communes de 10.000 habitants et plus</b> .....	56
<b>III - Le projet de loi : un reflet fidèle des travaux de réflexion menés depuis deux ans</b> .....	63
<b>IV - Une démarche d'ensemble approuvée par votre commission sous réserve d'un nombre limité d'aménagements</b> .....	68
<b>V - Les amendements de votre commission</b> .....	71
<i>Article 4</i> - Coordination .....	74
<i>Article 5</i> - Ressources du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France .....	76
<i>Article 6</i> - Règles d'éligibilité aux ressources du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France .....	82
<i>Article 7</i> - Contribution des départements au financement de la majoration de la dotation de fonctionnement minimale .....	87
<i>Article additionnel après l'article 7</i> - Conséquences de la nouvelle définition du logement social sur l'application de la loi d'orientation pour la ville et sur la compensation de la réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissement .....	92
<i>Article 8</i> - Validations législatives .....	95
<i>Article additionnel après l'article 8</i> - Eligibilité à la dotation globale d'équipement de l'ensemble des communes de 2.000 habitants et moins .....	96
<i>Article 9</i> - Attributions du fonds national de péréquation aux communes dépourvues de fiscalité directe .....	99
<i>Article additionnel après l'article 9</i> - Entrée en vigueur dès 1996 des aménagements apportés par la loi aux divers dotations de l'Etat et mécanismes de solidarité financière .....	102

<i>Article 10 - Décrets d'application</i> .....	103
<i>Intitulé du projet de loi</i> .....	104
<b>TROISIEME PARTIE - LES TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	105
<b>I - Audition de M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation</b> .....	105
<b>II - Audition de M. Jean-Pierre Fourcade, sénateur, président du comité des finances locales</b> .....	110
<b>III - Examen du rapport de M. Michel Mercier, rapporteur</b> .....	115
<b>ANNEXE - Rapport conjoint de l'Inspection générale de l'administration, du Conseil général des ponts et chaussées et de l'Inspection générale des finances sur la définition du "logement social" pour le calcul de la dotation de solidarité urbaine - juillet 1994</b> .....	123
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	149

## PREMIERE PARTIE

### EXPOSE GENERAL

#### I. LE CONTEXTE

Le dépôt du projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales intervient dans un contexte dominé par :

- un premier bilan de la réforme de la dotation globale de fonctionnement du 31 décembre 1993 ;

- la première année d'application d'un "pacte de stabilité" des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales qui a préservé les règles d'indexation de la DGF ;

- l'annonce, le 18 janvier dernier à Marseille, par le premier ministre, d'un "pacte de relance pour la Ville".

#### *A. UN BILAN NUANCE DE LA REFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT*

Depuis la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993, la DGF des communes comprend deux composantes essentielles : la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement. L'ancienne structure de la DGF ayant épuisé ses effets redistributeurs, le législateur en a tiré les conséquences en forfaitisant la majeure partie des anciennes composantes de la DGF et en les reconduisant au sein de la dotation forfaitaire au niveau atteint en 1993, afin que l'augmentation de la DGF pour 1994 soit entièrement consacrée à la redistribution, à travers la nouvelle dotation d'aménagement, celle-ci étant composée de la dotation des groupements de communes, de la dotation de solidarité urbaine et, principale innovation de la réforme de 1993, **d'une dotation de solidarité rurale.**

A compter de 1995, la moitié du supplément annuel de DGF a été consacrée à la dotation d'aménagement, la dotation forfaitaire n'augmentant que de la moitié du taux de croissance de la masse totale des crédits réservés à la DGF.

S'agissant plus particulièrement de la **dotation de solidarité urbaine**, le législateur, afin de pallier les effets de seuil qui caractérisaient l'ancien dispositif, a créé **un indice synthétique** de ressources et de charges pour les communes de 10.000 habitants et plus.

Conformément aux dispositions de l'article 38 de la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement, le gouvernement a déposé sur les bureaux des assemblées, au printemps 1995, un rapport présentant le bilan de l'application de la loi.

Si l'architecture globale de la DGF issue de ce texte ne semble pas devoir être remise en cause, le bilan du gouvernement n'en suggère pas moins certains correctifs et les élus, devant le comité des finances locales, ont été nombreux à souligner les points faibles du dispositif.

### **1. Une architecture d'ensemble qui n'appelle plus de critiques**

Dans son bilan, le gouvernement souligne que les objectifs de la réforme appliquée depuis deux ans ont été atteints : non seulement le blocage de la répartition qui eût été fatal avec les règles précédemment en vigueur a pu être évité, mais en outre, il a été possible de financer concomitamment un développement soutenu de l'intercommunalité et un renforcement de la solidarité, en dépit de taux d'évolution de la DGF, en 1994 et en 1995, situés aux plus bas niveaux observés depuis 1979.

Le bilan relève les *"avantages de simplicité et de lisibilité"* procurés par la réforme de 1993. A ce sujet, il n'hésite pas à justifier le choix alors fait de fixer le montant de la dotation forfaitaire des communes sans réactualisation des éléments physiques et financiers propres à chacune d'entre elles : *"Il résulte de l'analyse des résultats des répartitions effectuées en 1994 et 1995 que cette méthode, qui avait pu être présentée comme un pis-aller destiné à faire fonctionner une "DGF de crise", produit des résultats qui se comparent avantageusement aux mécanismes plus sophistiqués en usage antérieurement."*

A l'appui de ce constat, le rapport met tout d'abord en évidence, comme le lui impose l'article 38 de la loi du 31 décembre 1993, *"les conséquences -positives- du gel des critères de sélection et de répartition des concours particuliers de la dotation touristique et de la dotation ville-centre"*.

En effet, le maintien de l'application des dispositions législatives antérieurement en vigueur aurait, compte tenu des règles de plafonnement des



ressources affectées aux concours particuliers, conduit selon toute probabilité à une baisse significative des dotations en 1994<sup>1</sup>. Le bilan note, en outre, que les conséquences du gel de l'effet des critères de répartition ont été plus que compensées pour les communes bénéficiant des dotations touristiques par la création de la dotation de solidarité rurale et le recours toujours possible aux concours de la dotation de développement rural.

Le gouvernement met toutefois plutôt l'accent, dans son bilan, sur les effets collatéraux de la forfaitisation qui, en autorisant une forte croissance des dotations de solidarité, a permis que l'objectif de péréquation soit "largement atteint".

L'impact redistributif de la dotation globale de fonctionnement se vérifie tant à travers l'analyse démographique par strate que dans celle de la répartition des richesses entre les communes. Il a été renforcé par la création du fonds national de péréquation inscrite dans la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

**Tableau 1**  
**Evolution des écarts par strates DGF et autres concours de fonctionnement de 1986 à 1995**

Sur l'ensemble des concours de l'Etat, l'écart maximal entre les strates ne cesse de diminuer depuis 1986 : de 1 à 2,2 en 1986, le rapport n'était déjà plus en 1993 que de 1 à 1,92. La réforme de la DGF a encore accéléré ce mouvement, puisque ce rapport s'est fixé à 1,87 en 1994 et à 1,83 en 1995.

Strate	1986	1993	1994	1995
de 0 à 499 habitants	1,02	1,04	1,05	1,05
<b>De 500 à 999 habitants</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>
De 1.000 à 1.999 habitants	1,03	1,03	1,03	1,03
De 2.000 à 3.499 habitants	1,06	1,09	1,09	1,08
De 3.500 à 4.999 habitants	1,17	1,14	1,12	1,13
De 5.000 à 7.499 habitants	1,22	1,22	1,20	1,20
De 7.500 à 9.999 habitants	1,28	1,30	1,26	1,26
De 10.000 à 14.999 habitants	1,38	1,39	1,37	1,35
De 15.000 à 19.999 habitants	1,48	1,47	1,45	1,42
De 20.000 à 34.999 habitants	1,60	1,53	1,50	1,48
De 35.000 à 49.999 habitants	1,68	1,60	1,56	1,55
De 50.000 à 74.999 habitants	1,71	1,60	1,57	1,54
De 75.000 à 99.999 habitants	1,79	1,67	1,63	1,60
De 100.000 à 199.999 habitants	1,92	1,77	1,72	1,70
<b>200.000 habitants et plus</b>	<b>2,20</b>	<b>1,92</b>	<b>1,87</b>	<b>1,83</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1,42</b>	<b>1,36</b>	<b>1,34</b>	<b>1,33</b>

<sup>1</sup> Cf. : pages 13 et 14 du Bilan.

Tableau 2

**Comparaison des écarts à la moyenne de dotation par habitant en 1995 (DGF et FNP) en fonction de la richesse des communes**

Les communes les plus pauvres bénéficient d'une dotation forfaitaire supérieure de 23 % à la moyenne, alors que les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à la moyenne ont une dotation forfaitaire inférieure de 6 % à la dotation moyenne.

La même comparaison opérée avec la DSU, la DSR et le FNP montre que les dotations péréquatrices augmentent les écarts constatés en dotation forfaitaire, soit 37 % de plus que la moyenne pour les communes les plus pauvres et 11 % de moins pour les communes dont la richesse est supérieure à la moyenne.

	Dotation forfaitaire par habitant	DSU par habitant	DSR par habitant	DF+DSU +DSR par habitant	FNP par habitant	DF+DSU +DSR+FNP par habitant
PF inférieur à 25 % du potentiel fiscal de la strate	1,23	2,47	2,43	1,28	4,07	1,37
PF compris entre 25 % et 50 % du potentiel fiscal de la strate	1,12	1,64	1,65	1,13	3,19	1,20
PF compris entre 50 % et 75 % du potentiel fiscal de la strate	1,01	1,41	1,50	1,02	2,02	1,05
PF compris entre 75 % et 100 % du potentiel fiscal de la strate	1,03	1,22	0,89	1,03	0,68	1,02
PF supérieur au potentiel fiscal de la strate	0,94	0,33	0,55	0,92	0,00	0,89

**2. Des adaptations indispensables et une réflexion qui mérite d'être prolongée sur de nombreux points**

a) *La perte de pouvoir d'achat de la dotation forfaitaire et le caractère perfectible de la nouvelle dotation de solidarité urbaine*

Les dotations et concours regroupés au sein de la **dotation forfaitaire** ont simplement été reconduits en francs courants en 1994 par rapport à 1993. En 1995, la dotation forfaitaire n'a progressé que de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement, soit de + 0,85 %.

Le bilan du gouvernement ignore la perte de pouvoir d'achat ainsi imposée aux communes qui ne perçoivent par ailleurs ni la dotation de solidarité urbaine, ni la dotation de solidarité rurale et ne sont pas membres d'un groupement à fiscalité propre.

En revanche, dès l'examen du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement, à l'automne 1993, le gouvernement avait lui-même reconnu devant notre Haute Assemblée **les faiblesses inhérentes à la définition du critère du logement social**<sup>1</sup> pour la répartition de **la dotation de solidarité urbaine**.

En conséquence de son manque de fiabilité, générateur de contentieux, et de sa faible pertinence, le rapport établi par une mission conjointe de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration et du Conseil général des ponts-et-chaussées concluait dès le mois de juillet 1994 à la nécessité de supprimer ce critère et de lui substituer en totalité le critère des aides à la personne.

Plus prudent, le gouvernement, dans son bilan, suggère d'accorder effectivement un poids prépondérant au critère des aides à la personne dans sa répartition de la DSU sans bouleverser toutefois les équilibres actuels et en conservant, donc, sous une forme moins sujette à caution et dans une proportion plus faible le critère du logement social.

Le bilan de la réforme de la dotation globale de fonctionnement en 1994 et en 1995 note également :

- la persistance d'effets de seuil dans la répartition de la DSU des communes de 10.000 habitants et plus, et ce en dépit du progrès constitué par la mise en oeuvre d'un indice synthétique permettant de classer ces communes en fonction de leurs ressources et de leurs charges ;

- l'inadéquation du seuil en valeur absolue de 1.100 logements sociaux pour l'éligibilité à la DSU des communes de moins de 10.000 habitants ; pour une commune de 5.000 habitants, l'éligibilité ne peut être ainsi acquise qu'au prix d'un taux de logements sociaux de 22 %.

Au-delà des questions posées par la DSU, **le bilan fait par le gouvernement de la réforme de la DGF classe "sans suite" certains dossiers plus ponctuels :**

- Le problème des communes nouvellement éligibles à l'une des deux dotations touristiques en 1993 et qui avaient subi un abattement de 50 % sur leur dotation de première année : répondre à cette demande exigerait un recalcul complet, et passablement complexe, des dotations individuelles, compte tenu des règles d'écrêtement et de garantie précédemment en vigueur.

---

<sup>1</sup> Se reporter au commentaire de l'article 3 ainsi qu'au rapport de la mission conjointe annexé à la fin du présent document.

- Le "gel" définitif au sein de la dotation forfaitaire de la dotation de base qui consacrait une répartition décroissante des ressources par habitant de la DGF, des collectivités les plus peuplées aux collectivités les moins peuplées : l'analyse par strate démographique des effets péréquateurs de la nouvelle dotation globale de fonctionnement révèle que ceux-ci, loin d'avoir disparu, ont été amplifiés.

- Le recentrage sur les seuls groupements, à l'exclusion des communes, des attributions de la dotation de développement rural : la DDR, répartie à hauteur de 25 % au profit des communes, constitue une aide utile à l'investissement communal dans la mesure où elle ne recouvre pas le champ de la deuxième part de la dotation globale d'équipement, dont les critères d'attribution et la vocation sont différents.

*b) La dotation des groupements, la dotation globale de fonctionnement des départements et le principe d'équité*

Le bilan explore ensuite, conformément aux demandes de nombreux élus, les questions posées par la dotation des groupements à fiscalité propre, d'une part, par la DGF des départements, d'autre part, sans pouvoir apporter de réponses immédiates aux premières et en formulant des voies intéressantes d'adaptation pour les secondes.

Le caractère équitable de leurs règles de répartition, qui avait fait l'objet des soins les plus attentifs du législateur, révèle aujourd'hui ses limites.

**1°. La pertinence sujette à caution du critère d'intégration fiscale pour la répartition de la DGF des groupements**

Deux solutions alternatives étaient envisagées dans le rapport du gouvernement :

*Un coefficient d'intégration budgétaire*

*"L'analyse des budgets plaiderait en faveur de l'instauration d'un coefficient net des versements aux communes, qui permettrait de calculer la DGF en proportion des compétences réellement exercées.*

*Le principe en est théoriquement satisfaisant puisqu'il favorise l'intercommunalité de projet mais extrêmement difficile à mettre en oeuvre.*

*Il s'agirait, à travers une analyse annuelle des comptes administratifs des groupements de neutraliser l'ensemble des transferts de ressources des groupements vers leurs communes membres, afin d'isoler le seul financement des compétences propres nécessitant un complément de DGF en sus des ressources fiscales.*

*Une telle démarche reviendrait de fait à introduire dans le calcul de la DGF le critère des charges effectivement assumées.*

***Trois difficultés font obstacle à l'introduction de cette mesure.***

*En premier lieu, la DGF serait attribuée en année N en fonction des charges financées en année N-2, décalage préjudiciable à la prise en compte d'une brutale montée en puissance des groupements.*

*En deuxième lieu, les tâches complexes du recensement qui serait à opérer par l'administration préfectorale paraissent disproportionnées au regard de l'objectif recherché, sans que la fiabilité soit totalement garantie du fait des erreurs d'interprétation inhérentes aux imputations comptables.*

*En troisième lieu, une clarification juridique serait nécessaire au préalable afin d'effectuer le tri entre les différents types de transferts selon qu'ils financent une compétence exercée de façon indirecte ou qu'ils servent d'appoint aux budgets communaux."*

***Un encadrement des transferts aux communes***

*"Cette voie constituerait une solution indirecte aux insuffisances du coefficient d'intégration fiscale. Si les transferts étaient limités par la loi, la pression fiscale refléterait en effet plus exactement les compétences exercées.*

*Néanmoins, le principe d'un encadrement législatif soulève deux types de difficultés.*

*Dans le cas des groupement à taxe professionnelle d'agglomération où il serait particulièrement nécessaire puisqu'il n'est pas tenu compte dans la DGF du degré d'intégration, il paraît, en première analyse, possible de limiter les retours aux communes à la seule dotation de compensation, prévue dans les cas où la fiscalité communale sur les ménages procure aux communes des ressources très inférieures aux charges qu'elles n'ont pas transférées.*

*Néanmoins, la dotation de solidarité, actuellement prévue à titre facultatif, peut se justifier, notamment dans le cas où la richesse est très dispersée dans l'agglomération.*

*Dans le cas des autres groupements, un tel encadrement appelle au préalable une clarification de l'exercice des compétences et une suppression des chevauchements entre groupements fiscalisés et syndicats intercommunaux sans fiscalité mais prestataires de services.*

*Dans les deux cas, la question posée au législateur affecterait la définition des compétences et le choix des modes d'intervention des groupements et déborderait donc le cadre des règles d'attribution de la DGF".*

### **2°. L'institution d'une enveloppe spécifique pour la DGF des groupements**

D'emblée, cette solution n'a pas paru souhaitable aux auteurs du bilan :

*"Deux solutions techniques sont possibles mais aucune n'est satisfaisante :*

*- soit la DGF des groupements constitue un solde après qu'ont été fixées les règles d'évolution de la DSU et de la DSR.*

*Dans ce cas, le financement des groupements nouveaux et l'ampleur de la péréquation entre les groupements seraient aléatoires, ce qui introduirait un facteur d'instabilité et d'imprévisibilité dans les budgets intercommunaux. Cette voie ne paraît pas pouvoir être retenue ;*

*- soit la DGF des groupements est contrainte selon des règles rigides de majoration automatique en fonction des nouveaux habitants regroupés. Dans ce cas, ce sont les montants réservés à la DSU et à la DSR qui supporteraient l'ajustement, avec les mêmes conséquences sur les budgets communaux. Cette voie n'apparaît donc pas fructueuse et pourrait même s'inscrire en contradiction avec les objectifs de solidarité recherchés."*

### **3°. La possibilité d'une modulation de la DGF des communes appartenant à un groupement à fiscalité propre**

Le gouvernement s'en était tenu, dans son rapport, à un bilan très rapide sur ce sujet, concluant simplement :

*"Ainsi, le législateur pourrait juger souhaitable de prolonger la réflexion sur le principe d'une modulation de la dotation forfaitaire des communes membres de groupements, conservant néanmoins un avantage relatif significatif aux communes regroupées."*

#### **4°. La correction des effets contre-péréquateurs provoqués par le poids de la fraction impôts-ménages dans la DGF des départements**

*"Comme l'a noté le législateur au cours des débats parlementaires en 1993, les règles de répartition de la dotation de péréquation, notamment de la fraction impôts-ménages, peuvent conduire au paradoxe constaté en 1994.*

*Ce sont les départements qui, ayant le plus fortement augmenté leur pression fiscale en 1993, ont connu la plus forte augmentation de leur dotation de péréquation et ont ainsi connu une progression de leur DGF supérieure au taux minimal garanti.*

*Or, la marge d'augmentation de la pression fiscale est souvent assise sur une richesse potentielle telle que les taux de la fiscalité sur les ménages peuvent être historiquement bas et augmenter d'autant plus vite. Dans d'autres départements au contraire, tout accroissement des taux en vue de compenser l'étroitesse des bases est limité par le niveau de pression fiscale déjà atteint.*

*Dans ce cas, la fonction péréquatrice de la dotation n'est pas complètement assurée. Ainsi, en 1995, 7 départements à faible potentiel fiscal, bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale, se retrouvent au régime de la garantie minimale de progression.*

*Deux modifications peuvent être, le cas échéant, envisagées pour remédier à cet inconvénient :*

*- soit une inversion du partage au sein de la dotation de péréquation entre la fraction potentiel fiscal (40 %) et la fraction impôts-ménages (60 %) ;*

*- soit le remplacement du critère des impôts-ménages par celui de l'effort fiscal qui, tout en continuant de prendre en compte le niveau de la pression fiscale, pourrait se combiner avec le critère du potentiel fiscal dans une seule et même dotation."*

#### **5°. La recherche d'une meilleure définition des critères de charges pour l'éligibilité à la dotation de fonctionnement minimale des départements**

*"En 1994, les vingt-deux départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale ont été éligibles du fait du seul critère du potentiel fiscal superficiaire et 5 l'étaient également grâce au critère du potentiel fiscal par habitant. Mais aucun département n'était éligible au titre du seul*

*potentiel fiscal par habitant. En 1995, le département des Côtes d'Armor a été éligible à ce seul titre.*

*En outre, parmi les dix-sept départements éligibles du fait du seul critère superficiaire, 16 avaient un potentiel fiscal par habitant supérieur à celui de certains départements non éligibles à la dotation de fonctionnement minimale.*

*L'utilisation du potentiel fiscal superficiaire comme critère d'éligibilité à la DFM entraîne donc d'importants transferts financiers en faveur des départements de grande superficie ; les transferts sont moindres au regard du critère de la faiblesse des ressources (...)*

***Or, le potentiel fiscal superficiaire est un indicateur imparfait des écarts de charges entre les départements.***

*D'une part, les écarts de superficie n'entraînent pas nécessairement des écarts proportionnels de charge, même s'il existe une corrélation partielle entre ces deux termes.*

*D'autre part, la structure des dépenses des départements s'est considérablement modifiée depuis 1988 et fait une part croissante aux charges de caractère social.*

***Il serait donc logique d'introduire un critère complémentaire de charges, justifié également par la faible dispersion des potentiels fiscaux par habitant.***

*A défaut, il serait en effet difficile de modifier les seuils actuels d'éligibilité en matière de potentiel fiscal, compte tenu de la forte homogénéité des départements. Une modification du seuil du potentiel fiscal par habitant, ramené de 60 à 70 % de la référence nationale, rendrait en effet éligibles 10 départements supplémentaires. Sauf à accroître la contribution des départements favorisés à la majoration de la DFM, le seuil d'éligibilité par le potentiel fiscal superficiaire devrait alors être plus restrictif afin d'éviter une baisse des dotations."*

#### **B. UNE INDEXATION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT PRESERVEE DANS LE CADRE DU PACTE DE STABILITE**

La loi de finances pour 1994 prévoyait qu'après deux années d'indexation sur la seule évolution des prix, la progression de la dotation globale de fonctionnement recommencerait à être également partiellement corrélée au produit intérieur brut à compter de 1996. On se souvient que cette



clause avait été introduite grâce à l'action du Sénat et de sa commission des finances, alors que le texte initial du gouvernement supprimait définitivement toute référence au PIB pour l'avenir.

L'article 32 de la loi de finances pour 1996, enserrant l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales dans le corset du taux de l'inflation ("le pacte de stabilité"), a épargné la DGF pour le triennum 1996-1998 et a reporté l'effort d'ajustement sur la dotation globale d'équipement, dont la première part a été supprimée, ainsi que sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Cette année, l'indice prévisionnel d'évolution de la DGF atteint donc **+ 3,55 %**. Il a été établi sur la base :

- du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac pour 1996, soit 2,1 % ;

- de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume constaté pour 1995, soit  $2,9 \%/2 = 1,45 \%$ .

L'article 52 de la loi de finances pour 1994 prévoit cependant que cet indice prévisionnel doit être appliqué au montant de la DGF de l'année en cours, **recalé** afin de tenir compte des derniers taux d'évolution connus. En l'occurrence, pour le calcul de la DGF de 1996, la base de calcul constituée par la DGF de 1995 a été revalorisée d'une centaine de millions de francs, l'inflation constatée l'année dernière ayant été légèrement plus forte que prévu (+ 1,8 % au lieu de + 1,7 % attendu).

Dans ces conditions, l'indice réel de progression entre la DGF effectivement versée aux collectivités locales en 1995 et celle qui doit être répartie au titre du présent exercice est de **3,75 %**. L'abondement de l'enveloppe atteint ainsi environ 3,7 milliards de francs, l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement passant de 99,8 milliards de francs à près de 103,5 milliards de francs.

Au sein de la DGF des communes, la dotation d'aménagement, à législation constante, progresserait de 6,6 milliards de francs à 8,2 milliards de francs, en hausse de 23,4 %. En tenant compte d'un ralentissement de la dynamique intercommunale en 1995, liée sans doute à la tenue des élections municipales, la direction générale des collectivités locales estime que l'évolution de la dotation des groupements à fiscalité propre pourrait être "contenue" sous un taux de progression de 12 %. En conséquence, **le solde subsistant pour les deux dotations de solidarité, urbaine et rurale, ferait un bond de plus de 40 %** et passerait de 2,5 milliards de francs à 3,5 milliards de francs.

Ces circonstances permettent assurément de donner un peu de "mou" à une dotation forfaitaire dont le montant a reculé en francs constants depuis deux ans.

Le gouvernement a également souhaité saisir cette **opportunité**, qui pourrait ne pas se reproduire avant plusieurs années, pour financer la nouvelle répartition de la dotation de solidarité urbaine induite par les aménagements apportés au critère de logement social :

- en réduisant à un tout petit nombre la liste des bénéficiaires de la DSU subissant une réduction de leur enveloppe d'un exercice à l'autre ;

- en garantissant à la dotation de solidarité rurale un taux de progression non négligeable, de l'ordre de la dizaine de pour cent.

On notera qu'une telle marge de manoeuvre n'existe pas pour le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSCRIF), doublon de la DSU en région parisienne et réparti selon des critères proches, qui présente "l'inconvénient" d'être alimenté selon un mécanisme de péréquation horizontale à hauteur de 90 % par six communes "riches" seulement, dont l'une, Paris, apporte à elle seule près des trois-quarts des ressources.

Enfin, le contexte créé par le pacte de stabilité rejaillit aussi **de façon indirecte** sur la perception que le Parlement peut avoir du présent projet de loi : taillant dans le "vif" de la dotation globale d'équipement ainsi que la dotation de compensation de la taxe professionnelle, la loi de finances pour 1996 a relativement plus porté préjudice aux départements et aux villes de plus de 20.000 habitants qu'aux autres collectivités territoriales. La marge supplémentaire dégagée sur la dotation de solidarité urbaine peut ainsi également être envisagée comme **un rééquilibrage partiel des sacrifices imposés**, au moins pour les communes urbaines.

### ***C. LE PRETEXTE TARDIF ET AMBIGU DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE***

Les aménagements apportés par le présent projet de loi aux modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine ont été, tardivement, "enrôlés" sous la bannière du plan national d'intégration urbaine, devenu depuis "pacte de relance pour la ville".

S'il ne fait pas de doute que le schéma d'ensemble proposé par le gouvernement contribuera à accroître les moyens des communes urbaines les plus défavorisées, il est pour le moins douteux de le présenter, comme le fait le dossier de presse remis le 18 janvier dernier à Marseille aux personnes ayant assisté au lancement du pacte par le premier ministre, comme **une aide**

**financière** de l'Etat aux collectivités concernées. Lointaine héritière des droits d'octroi perçus par les communes, la DGF ne saurait être assimilée à une simple subvention mais constitue bel et bien **une compensation** au titre d'impôts disparus. Son indexation partielle sur la progression en volume de la richesse nationale ne se justifie pas autrement.

Sans doute faut-il voir dans cette assimilation ponctuelle de la dotation globale de fonctionnement à une sorte de don de l'Etat les restes de l'un de ces prurits qui conduisent assez régulièrement certains représentants de l'exécutif à vouloir confisquer au profit de ce dernier la dotation de solidarité urbaine afin de la transformer en une enveloppe de subventions accordées par les préfets pour le financement de projets présélectionnés répondant à des critères fixés nationalement.

Il est heureux que le gouvernement n'ait pas, cette fois encore, donné suite à des conceptions qui ne visent ni plus ni moins qu'à dénaturer la portée même de la dotation globale de fonctionnement.

## **II. UN PROJET DE LOI CIRCONSTANCIÉL ISSU DES REFLEXIONS SUR LES AMENAGEMENTS A APPORTER A LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE**

Le projet de loi soumis à votre examen constitue, pour l'essentiel, l'aboutissement des réflexions menées sur la dotation de solidarité urbaine depuis deux ans et notamment sur la pertinence de la définition du critère de logement social.

Ce "corps central de bâtiment" est flanqué de deux ailes de taille réduite : un assouplissement conditionnel des règles de progression de la dotation forfaitaire et une clause de sauvegarde du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

Les autres pistes de réflexion proposées par le gouvernement dans son bilan du mois de juin dernier ne débouchent pour l'instant sur aucun dispositif normatif.

**A. L'ELEMENT CENTRAL DE LA REFORME : LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE**

Les aménagements proposés poursuivent un double objectif :

- accroître **le caractère équitable** de la répartition des crédits de la DSU ;
- assurer une plus grande **stabilité** des budgets des bénéficiaires de la dotation.

**1. Un objectif de justice**

Cet objectif se décline sous quatre mesures :

- a) *L'élargissement du champ d'application de l'indice synthétique de ressources et de charges aux communes de 5.000 à 9.999 habitants*

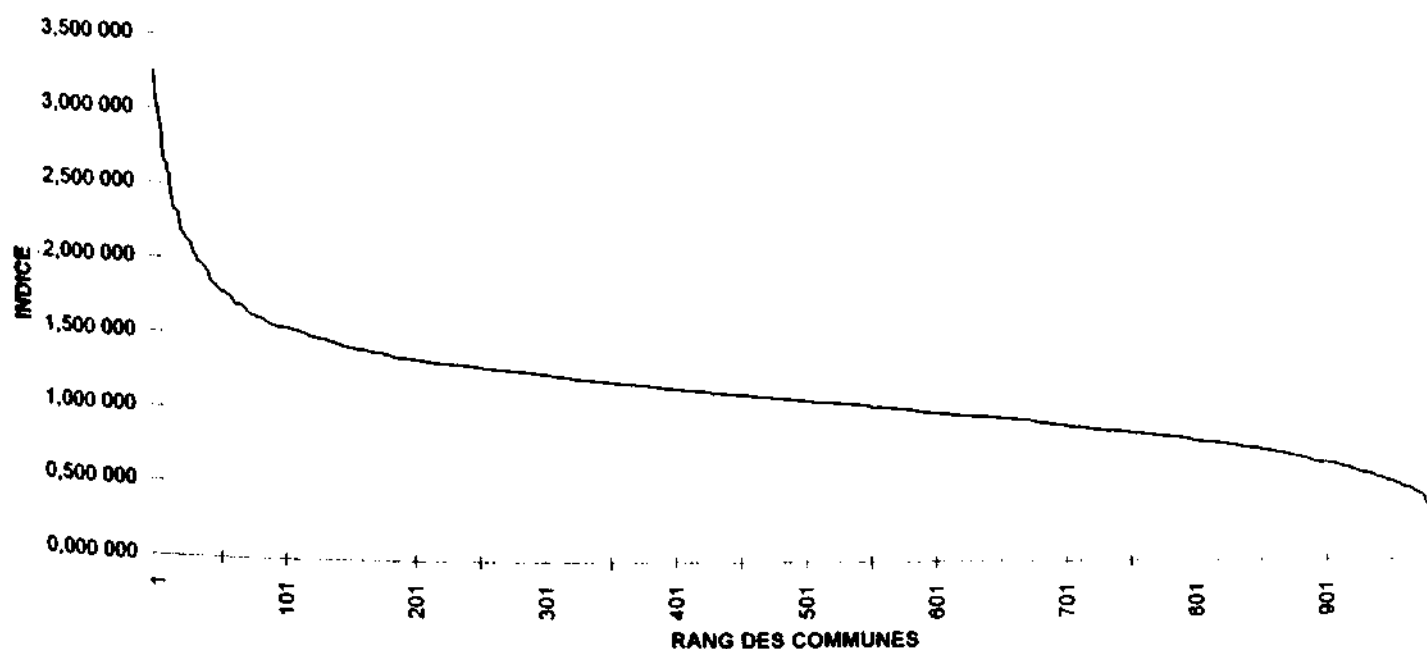
Le projet de loi prévoit l'extension aux **communes de 5.000 à 10.000 habitants** du principe d'un classement en fonction d'un **indice synthétique** de ressources et de charges, seul **le premier dixième** de ces communes bénéficiant d'une attribution de la dotation de solidarité urbaine.

En tout état de cause, les communes de moins de 5.000 habitants ne seraient plus éligibles à la DSU.

Au terme de cette première réforme, 99 communes seraient éligibles au lieu de 69 aujourd'hui, dont 60 communes nouvelles jusqu'à présent exclues en raison du seuil très élevé de 1.100 logements sociaux.

La courbe ci-dessous retrace le rapport de l'indice au rang de classement de chaque commune de moins de 10.000 habitants sur la base des données physiques utilisées en 1995. Elle révèle **la pertinence du choix d'arrêter aux dix premiers pour cent de l'effectif la liste des collectivités éligibles**. Au-delà, en effet, la valeur de l'indice synthétique ne varie plus que très faiblement jusqu'aux derniers rangs du classement.

INDICE DSU (-10 000 HAB.)



b) *Des modalités plus pertinentes de prise en compte de la charge représentée par l'existence de logements sociaux sur le territoire communal*

Le projet de loi donne la **priorité**, dans l'évaluation des charges induites par le logement social, **au critère des bénéficiaires d'une aide personnelle** sur le critère des constructions bénéficiant d'une aide à la pierre. à la suite des conclusions du rapport de la mission conjointe confiée en 1994 à l'Inspection générale de l'administration, à l'Inspection générale des finances et au Conseil supérieur des ponts et chaussées. Ce choix emporte trois conséquences :

- Sont pris en compte pour les aides personnelles au logement non seulement leurs bénéficiaires, mais également les conjoints et les personnes à charge vivant habituellement dans le foyer concerné, c'est-à-dire en "clair" **les personnes "abritées"**. Le total des personnes "abritées" est rapporté non à la population de la commune mais au nombre de logements ce qui permet de favoriser les collectivités où se rencontrent de **forts taux d'occupation**.

- La pondération accordée au critère des constructions bénéficiant d'une aide à la pierre descend de 20 % à 15 % et celle attachée au critère des bénéficiaires d'aides personnelles remonte de 20 % à 30 %. Dans le même temps, le critère potentiel fiscal voit sa pondération abaissée de 50 % à 45 % et le critère "revenu des ménages" est affecté d'une pondération inchangée, à 10 %.

Le poids relatif du critère des aides à la personne devient ainsi le **double** de celui du logement social (ou des "aides à la pierre").

- Pour le critère "aides à la pierre", seuls sont dorénavant retenus, dans un souci de **simplification** et de **plus grande fiabilité**, les logements locatifs apparentant aux organismes d'habitations à loyer modéré, 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. Ce champ représente **85 %** du total jusqu'alors pris en compte.

D'après l'exposé des motifs, **les mouvements d'entrée et de sortie consécutifs à la réforme seraient limités à 20 communes, sans préjudice pour les grandes villes ni pour la région Ile-de-France**, deux catégories très sensibles aux variations de la composition de l'indice.

## **2. Un objectif de plus grande stabilité**

Deux dispositions sont prévues à ce titre :

*a) La mise en oeuvre d'un coefficient linéaire de pondération des indices des communes éligibles de 10.000 habitants et plus*

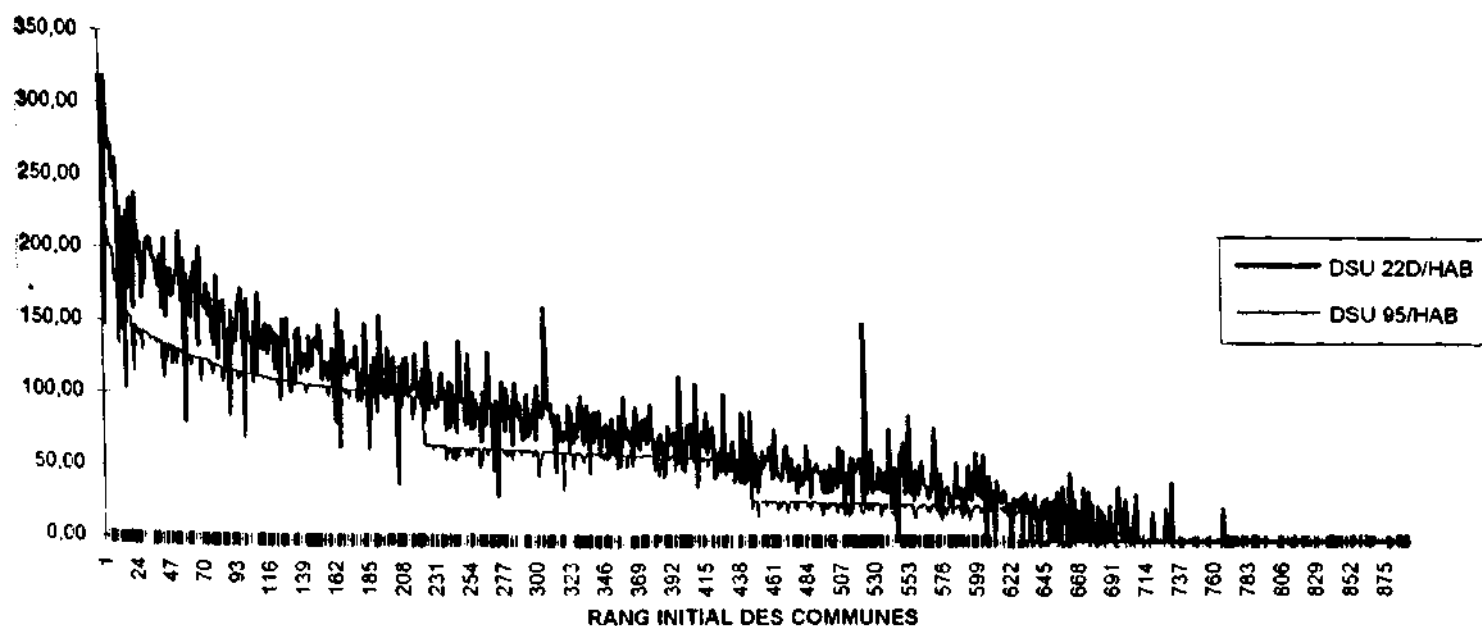
Comme cela a été dit plus haut, il est apparu que le jeu des trois coefficients de pondération (1,5, 1 et 0,5) qui étaient affectés aux trois quartiles de communes éligibles de 10.000 habitants et plus aboutissait, en cas de changement de quartile d'une année sur l'autre, à des variations importantes de la répartition de dotation de solidarité urbaine alors que la situation objective de la commune pourrait ne pas changer.

En conséquence, le projet de loi propose **l'accroissement des attributions des communes les plus défavorisées et la suppression des ressauts** dans les variations des dotations individuelles grâce à la mise en place **d'un coefficient de majoration variant linéairement de 2 à 0,5** pour les communes éligibles de 10.000 habitants et plus dans l'ordre décroissant de leur indice.

La même mesure n'est pas nécessaire pour les communes de moins de 10.000 habitants compte tenu du caractère fortement accentué de la pente des indices des collectivités éligibles (cf. : la courbe précédente).

Le graphique ci-après illustre la suppression des effets de seuil grâce à la linéarisation du coefficient de pondération.

### DSU 22D PAR HAB



#### *b) L'instauration d'une garantie de sortie pour les communes devenues inéligibles*

Dernière disposition relative à la répartition des attributions de la DSU, le projet de loi prévoit enfin l'instauration d'un dispositif de **garantie d'attribution, non renouvelable, pour les communes perdant leur éligibilité à la dotation de solidarité urbaine.**

Ce dispositif, décalqué de celui en vigueur pour l'ancienne part principale du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle devenue première part du fonds national de péréquation, prévoit une attribution de sortie égale à **la moitié** de celle perçue l'année précédente.

Le coût de cette garantie est évalué à 11 millions de francs en 1996.

#### **B. LE MOTEUR DE LA REFORME : L'AISSANCE CONFEREE PAR LA FORTE INDEXATION DE LA DGF EN 1996**

La forte indexation de la dotation globale de fonctionnement donne une marge de manoeuvre non négligeable au gouvernement :

- **A titre principal.** le coût de la réforme de la dotation de solidarité urbaine pourra être absorbée, en 1996, en limitant à **quelques dizaines** le nombre des bénéficiaires dont la DSU sera **en diminution** et en laissant subsister un taux non négligeable de progression de la dotation de solidarité rurale.

- **A titre accessoire.** une plus grande souplesse est envisageable en matière d'indexation de la dotation forfaitaire.

### **1. L'avantage accordé à la dotation de solidarité urbaine dans la répartition du solde de la dotation d'aménagement en 1996**

L'article L. 234-9 du code des communes dispose, en l'état actuel du droit, qu'à compter de 1995, le montant des crédits respectivement attribués à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale est fixé par le comité des finances locales de telle sorte qu'aucune de ces deux dotations n'excède 55 % et ne soit inférieure à 45 % de la masse constituée par leur addition.

Le gouvernement propose d'écarter, **pour la seule année 1996**, le principe d'un partage DSU-DSR en deux enveloppes de montants sensiblement égaux et donne **un poids prépondérant à la dotation de solidarité urbaine** en fixant à **60 %** la proportion des crédits qui lui sont affectés au sein du total des dotations de solidarité.

A compter de 1997, et pour les exercices suivants, le comité des finances locales pourra moduler à l'intérieur d'une fourchette 45 %-55 % les parts attribuées respectivement à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale au sein de **l'augmentation** de la masse des crédits affectés aux dotations de solidarité.

Il ne s'agit donc pas d'un retour à la législation actuelle puisque la modulation ne s'appliquerait qu'à la masse nouvelle dégagée au profit des dotations de solidarité et non au montant total de celles-ci.

**Les hypothèses de répartition de la DGF adressés aux membres du comité des finances locales en vue de la préparation de la réunion du 6 février 1996 ont été annexées à la fin du présent chapitre.** Ces tableaux ne font pour l'instant que retracer les propositions de l'administration, à droit constant, d'une part, compte tenu des nouvelles règles fixées par le présent projet de loi, d'autre part. Il n'est notamment pas possible de préjuger de ce que sera la décision du comité des finances locales sur un élément déterminant de la répartition, à savoir le taux d'évolution de la dotation des groupements que l'administration suggère de fixer à un niveau (+ 11,8 %) à peine supérieur



à celui de l'an dernier en raison d'un tassement sensible de la dynamique intercommunale.

Ces tableaux permettent toutefois d'évaluer la portée des dispositions de l'article 2 du présent projet de loi :

- **La dotation de solidarité urbaine**, abondée de 800 millions de francs, "**crève**" le **plafond des 2 milliards de francs** avec un montant de 2,2 milliards de francs.

- **La dotation de solidarité rurale** progresse à un rythme non négligeable (+ 12,4 %) quoique notablement inférieur à celui de la DSU (+ 56,4 %).

- L'écart entre la DSU et la DSR atteint 760 millions de francs. En d'autres termes **la dotation de solidarité rurale ne représente plus qu'environ les deux-tiers de la dotation de solidarité urbaine**. Cette situation apparaît d'ailleurs durable compte tenu de la clause ne laissant comme marge de manoeuvre au comité des finances locales, à compter de 1997, que la modulation de **l'accroissement** de la DSU et de la DSR sans possibilité d'égaliser leurs masses respectives comme cela est le cas aujourd'hui.

## **2. Une mesure opportuniste : l'assouplissement des règles d'indexation de la dotation forfaitaire**

Le gouvernement propose que le comité des finances locales puisse **moduler** le taux de progression de la dotation forfaitaire **entre 50 % et 55 %** du taux de croissance de la DGF totale lorsque la part de l'indexation de la DGF corrélée au produit intérieur brut est égale ou supérieure à 33 % de cette indexation. Dans le cas contraire, le taux d'évolution de la dotation forfaitaire resterait restreint à 50 % de la progression de l'ensemble de la DGF.

Cet assouplissement de la législation en vigueur pourrait s'appliquer dès 1996, puisque la part du produit intérieur brut dans l'indice de progression de la dotation globale de fonctionnement est supérieur à 33 % ( $1,45 : 3,55 = 40,8 \%$ ).

La dotation forfaitaire, au lieu d'être fixée à 77,8 milliards de francs, atteindrait 77,94 milliards de francs et bénéficierait ainsi d'un supplément

d'environ 140 millions de francs. **Son taux de progression**, plus de 2,2 %, serait pour la première fois **supérieur à celui de l'inflation prévisionnelle**.

**C. UN DISPOSITIF A LA MARGE : LA PERENNISATION DU FONDS DE SOLIDARITE DES COMMUNES DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE**

La mise en place du fonds de solidarité pour la région Ile-de-France a permis de renforcer considérablement l'effort de solidarité en faveur des communes les plus défavorisées de la région parisienne.

Le projet de loi a principalement pour objet de stabiliser les ressources de ce fonds qui constituent une composante essentielle des budgets des communes bénéficiaires. Pour cette raison, il est prévu d'abaisser, **de 1,5 à 1,4 fois le potentiel fiscal moyen par habitant** des communes de la région, le seuil à partir duquel la taxation au profit du FSCRIF intervient, le risque étant, en effet, que **la Ville de Paris**, dont la contribution représente les trois-quarts des recettes du fonds, ne participe plus à la péréquation dès 1996.

Par ailleurs, à cette occasion, un certain nombre **d'améliorations** techniques sont apportées aux mécanismes du fonds :

- **en premier lieu**, les communes éligibles à la **DSU** seraient exonérées de contribution au profit du fonds. Cette disposition qui ne concerne que quatre ou cinq communes, correspond à un évident objectif de cohérence ;

- **en second lieu**, les seuils d'éligibilité des communes en matière de logements sociaux sont abaissés à 900 logements pour les communes de moins de 10.000 habitants et à 9 % de la population communale pour les communes de 10.000 habitants et plus. Cette disposition a pour objet de prendre en compte la modification du périmètre lié au changement de définition des logements sociaux ; le gouvernement n'a donc pas tenté de mettre en place, pour les attributions du FSCRIF, un indice synthétique de ressources et de charges décalqué de celui qu'il propose d'étendre à tous les bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine ;

- **en troisième lieu**, le mécanisme de sursis à prélèvement existant au bénéfice des communes connaissant de fortes pertes de bases et éligibles, à ce titre, au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle est supprimé.

Ce dispositif crée en effet une disparité de situations entre les communes contributrices au fonds, dans la mesure où le mécanisme de régularisation s'avère particulièrement difficile à mettre en oeuvre, en raison notamment de la règle de plafonnement du prélèvement, fixé à 5 % du montant des recettes réelles de fonctionnement. Par ailleurs et surtout, il est apparu que cette mesure s'applique à des communes dont le potentiel fiscal est élevé et pour lesquelles l'avantage accordé paraît dans ces conditions peu justifié ;

- **enfin**, dans la même logique que ce qui est prévu pour la DSU, le projet de loi institue **un mécanisme de garantie** accordant 50 % de la dernière dotation versée, pour un an, au bénéfice des communes qui ne seraient plus éligibles au FSCRIF.

#### **D. LES AUTRES ARTICLES : DES MESURES DE CONSEQUENCE**

Trois articles (7.8 et 9) sont concernés :

- **En premier lieu, le mécanisme de solidarité financière entre les départements** permettant de majorer la dotation de fonctionnement minimale de ces collectivités doit faire l'objet d'un réajustement. En effet, échappent 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 %. Afin d'assurer la stabilité du montant de ce prélèvement, la réforme de la définition du nombre de logements sociaux a conduit le gouvernement à proposer l'abaissement de ce seuil à 8,5 %.

Là encore, aucune proposition n'est formulée en vue de mettre en oeuvre un meilleur critère d'évaluation des charges pour la définition des départements tant contributeurs que bénéficiaires de la majoration de la dotation de fonctionnement minimale.

- **En deuxième lieu**, une disposition particulière est prévue pour répondre à la situation très particulière de deux communes ne disposant d'aucune ressource fiscale : Sein et Molène. Afin de prendre en compte leur situation pour le moins spécifique et qui obéit d'ores et déjà à des règles dérogatoires, le projet de loi prévoit le doublement des attributions leur revenant au titre du **fonds national de péréquation**.

- **En troisième lieu**, et afin de stabiliser les répartitions de DGF déjà effectuées, dans un contexte où les risques financiers liés aux contentieux sont réels, **une disposition de validation** est prévue pour l'ensemble des décisions de répartition de l'ancienne dotation de compensation ou de la dotation de

solidarité urbaine excluant du nombre des logements sociaux les logements foyers et les résidences universitaires.

**Votre commission des finances a toutefois décidé sur ce dernier point de s'en remettre en totalité à l'avis de votre commission des lois.**

\*

\*        \*

**Quatre tableaux sont annexés au présent chapitre :**

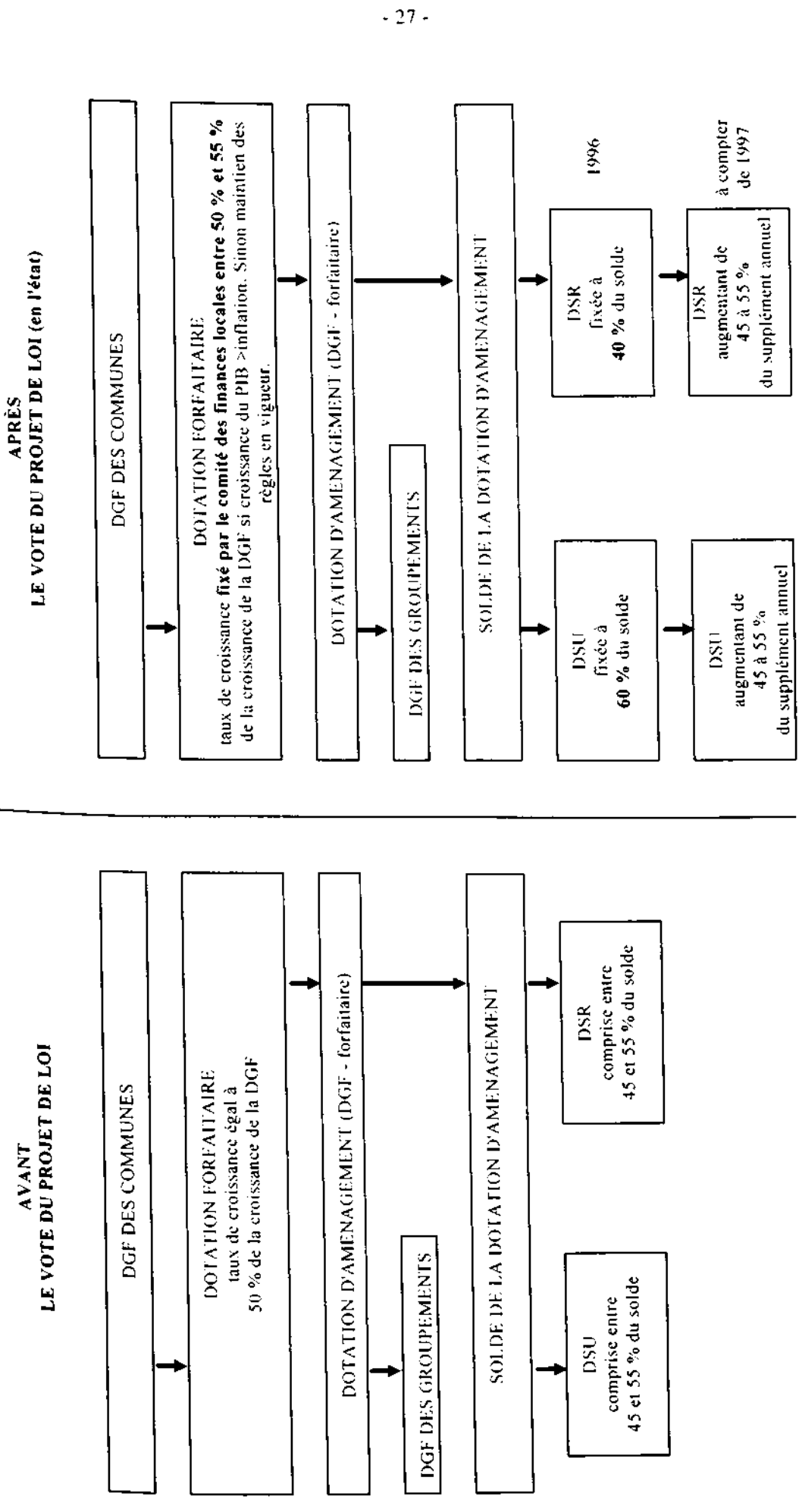
**1. Un tableau comparant l'architecture d'ensemble de la DGF des communes avant et après la réforme.**

**2. Un tableau comparant les modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine avant et après la réforme.**

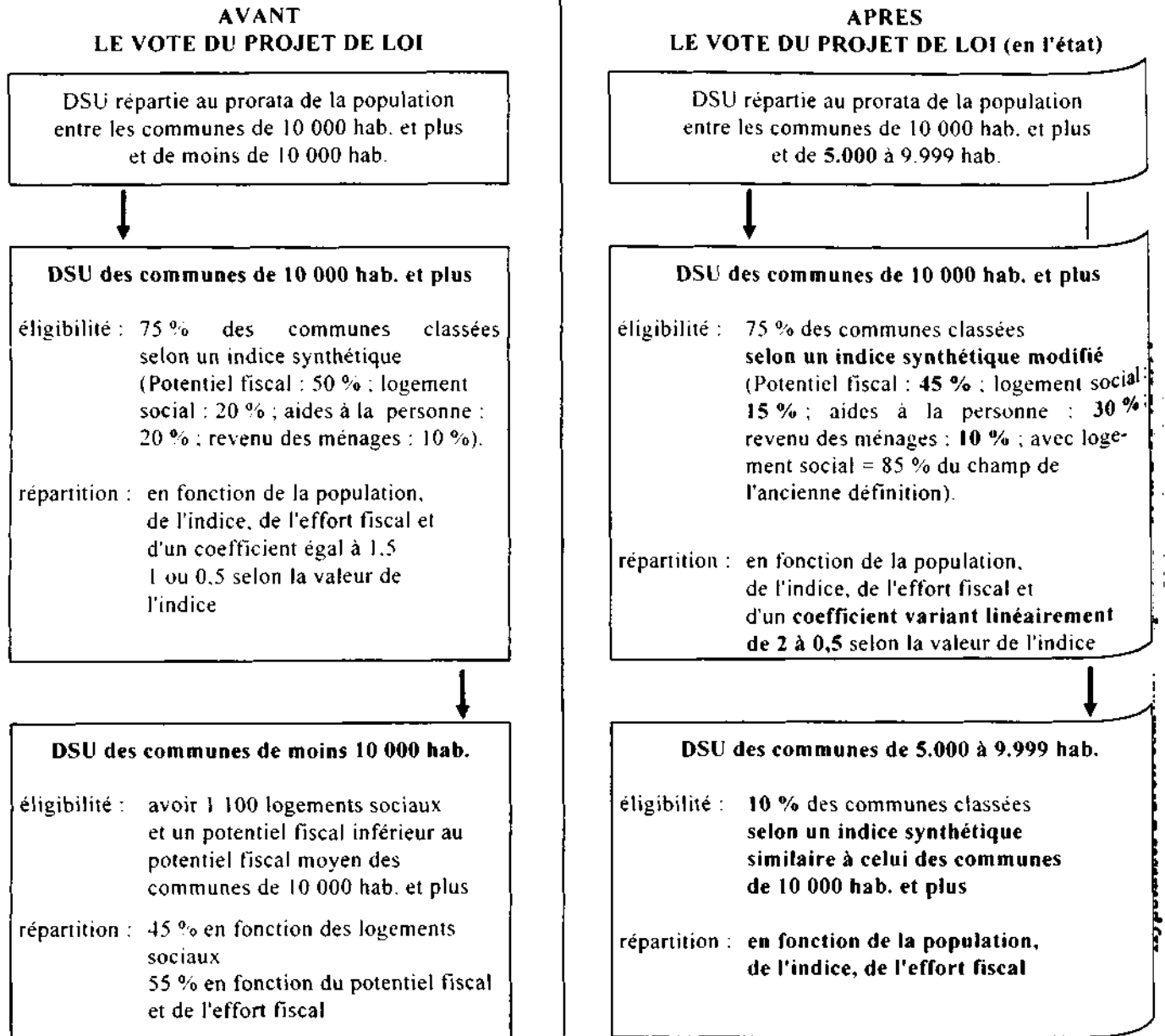
**3. Les propositions de l'administration pour la répartition de la DGF à droit constant adressées aux membres du comité des finances locales en vue de la préparation de la réunion du 6 février 1996.**

**4. Une estimation de la répartition de la DGF en 1996 compte tenu de l'adoption du présent projet de loi (document adressé aux membres du comité des finances locales en vue de la préparation de la réunion du 6 février).**

# DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES



## DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE



**Croissance de la dotation forfaitaire de 50 % - DSU à 45,50 ou 55 %**  
**Abondement de la DSR bourg centre fixé à 10 %**

	DGF 1995	DGF 1996	96/95
<b>MASSE LFI (avec la compensation de la suppression de la franchise postale)</b>	<b>99.811.939.866</b>	<b>103.554.391.000</b>	<b>3,750 %</b>
<b>MASSE LFI (sans la compensation de la franchise postale)</b>	<b>99.811.939.866</b>	<b>103.456.891.000</b>	<b>3,652 %</b>
Permanents syndicaux	13.866.609	14.157.808	2,100 %
Budget du CFL	2.128.788	2.490.653	16,999 %
Rectifications		50.000.000	
<b>MASSE A REPARTIR (en 96 hors compensation de la franchise postale)</b>	<b>99.795.944.469</b>	<b>103.390.242.539</b>	<b>3,602 %</b>
<b>DEPARTEMENTS</b>	<b>16.876.095.072</b>	<b>17.483.912.517</b>	<b>3,602 %</b>
<b>COMMUNES ET GROUPEMENTS</b>	<b>82.919.849.397</b>	<b>85.906.330.023</b>	<b>3,602 %</b>
Rectifications	50.000.000		
<b>DOTATION FORFAITAIRE</b>	<b>76.226.822.818(1)</b>	<b>77.800.214.044</b>	<b>2,064 %</b>
Base	76.226.822.818	77.618.648.071	1,826 %
dont métropole	73.676.346.631	75.021.602.739	1,826 %
dont DOM TOM	2.550.476.187	2.597.045.332	1,826 %
Compensation de la franchise postale		97.500.000	
Recensements complémentaires	68.892.292(2)	84.065.973	
dont métropole	62.916.401(2)	75.738.156	
dont DOM TOM	5.975.891(2)	8.327.817	
<b>DOTATION D'AMENAGEMENT</b>	<b>6.649.021.112</b>	<b>8.203.615.979</b>	<b>23,381 %</b>
DGF des groupements	4.168.579.726	4.661.399.405	11,822 %
<b>SOLDE POUR DSU ET DSR</b>	<b>2.480.441.386</b>	<b>3.542.216.574</b>	<b>42,806 %</b>
		<b>Hypothèse 2</b>	
		<b>(DSU 50 %, DSR 50 %)</b>	
DSU	1.240.220.693	1.771.108.287	42,806 %
Contribution des départements	120.000.000	80.000.000	- 33,333 %
Contribution de la région Ile de France en 1995	60.000.000	60.000.000	0,000 %
Contribution de la région Ile de France en 1996		40.000.000	
<b>TOTAL DSU</b>	<b>1.420.220.572</b>	<b>1.951.108.287</b>	<b>37,381 %</b>
DSR	1.240.220.693	1.771.108.287	42,806 %
Contribution de la région Ile de France en 1995	60.000.000	60.000.000	0,000 %
Contribution de la région Ile-de-France en 1996		40.000.000	
<b>TOTAL DSR</b>	<b>1.300.220.814</b>	<b>1.871.108.287</b>	<b>43,907 %</b>
<b>Bourgs-centres</b>	<b>435.511.053</b>	<b>492.599.800</b>	<b>13,108 %</b>
<b>Péréquation</b>	<b>864.709.761</b>	<b>1.378.508.487</b>	<b>59,419 %</b>
		<b>Hypothèse 3</b>	
		<b>(DSU 55 %, DSR 45 %)</b>	
DSU	1.240.220.693	1.948.219.115	57,086 %
Contribution des départements	120.000.000	80.000.000	- 33,333 %
Contribution de la région Ile de France en 1995	60.000.000	60.000.000	0,000 %
Contribution de la région Ile de France en 1996		40.000.000	
<b>TOTAL DSU</b>	<b>1.420.220.572</b>	<b>2.128.219.115</b>	<b>49,851 %</b>
DSR	1.240.220.693	1.593.997.458	28,525 %
Contribution de la région Ile de France en 1995	60.000.000	60.000.000	0,000 %
Contribution de la région Ile-de-France en 1996		40.000.000	
<b>TOTAL DSR</b>	<b>1.300.220.814</b>	<b>1.693.997.458</b>	<b>30,285 %</b>
<b>Bourgs-centres</b>	<b>435.511.053</b>	<b>474.888.717</b>	<b>9,042 %</b>
<b>Péréquation</b>	<b>864.709.761</b>	<b>1.219.108.741</b>	<b>40,985 %</b>
<b>TOTAL DSU</b>	<b>1.420.220.572</b>	<b>2.128.219.115</b>	<b>49,851 %</b>
Quote-part outre-mer	51.436.586	77.448.654	50,571 %
Métropole	1.368.783.986	2.050.770.461	49,824 %
<b>TOTAL DSR</b>	<b>1.300.220.814</b>	<b>1.693.997.458</b>	<b>30,285 %</b>
Quote-part outre-mer	47.090.507	61.654.989	30,929 %
Métropole	1.253.130.307	1.632.342.469	30,261 %
<b>Bourgs-centres</b>	<b>435.511.053</b>	<b>474.888.717</b>	<b>9,042 %</b>
Métropole bourgs-centres	419.738.012	457.689.520	9,042 %
<b>Péréquation</b>	<b>864.709.761</b>	<b>1.219.108.741</b>	<b>40,985 %</b>
Métropole péréquation	833.392.295	1.174.652.949	40,948 %

(1) Crédits répartis et rectifications (2) Pour mémoire

**HYPOTHESES DU PROJET DE LOI**  
**VARIATION DE LA DGF**  
**CROISSANCE DE LA DOTATION**  
**FORFAITAIRE DE 55 %**  
**DSU A 60 %**  
**ABONDEMENT DE LA DSR BOR RG CENTRE**  
**FIXE A 10 %**

DGF 1996	1.415.260.865
	492.819.679
	922.441.186
(DSU 60 % - DSR 40 %)	801.508.850
	- 40.000.000
	0
	40.000.000
	801.508.850
	120.932.336
	0
	40.000.000
	160.932.215
	16.093.221
	144.838.993
	801.508.971
	29.657.085
	771.851.886
	160.932.215
	6.247.594
	154.684.621
	16.093.221
	15.510.365
	144.838.993

**HYPOTHESES DU PROJET DE LOI**  
**REPARTITION DE LA DGF EN 1996**  
**CROISSANCE DE LA DOTATION FORFAITAIRE DE 55 %**  
**DSU A 60 %**  
**ABONDEMENT DE LA DSR BORRG CENTRE**  
**FIXE A 10 %**

DGF 96	96/95
103.554.391.000	3.750 %
103.456.891.000	3.652 %
14.157.808	2.100 %
2.490.653	16.999 %
50.000.000	0,000 %
103.390.242.539	3.602 %
17.483.912.517	3.602 %
85.906.330.023	3.602 %
77.939.548.045	2,247 %
139.334.001	2,008 %
77.757.831.328	2,008 %
75.156.129.058	2,008 %
2.601.702.270	2,008 %
97.500.000	
84.216.717	
75.873.967	
8.342.750	
8.064.281.977	21,285 %
4.661.399.405	11,822 %
3.402.882.572	37,189 %
(DSU 60 % - DSR 40 %)	
2.041.729.543	64,626 %
80.000.000	- 33,333 %
60.000.000	0,000 %
40.000.000	
2.221.729.543	56,436 %
1.361.153.029	9,751 %
60.000.000	0,000 %
40.000.000	
1.461.153.029	12,377 %
451.604.274	3,695 %
1.009.548.754	16,750 %
2.221.729.543	56,436 %
81.093.671	57,658 %
2.140.635.872	56,190 %
1.461.153.029	12,377 %
53.338.101	13,267 %
1.407.814.928	12,344 %
451.604.274	3,695 %
435.248.377	3,695 %
1.009.548.754	16,750 %

DGF 95	
99.811.939.866	
99.811.939.866	
13.866.609	
2.128.788	
99.795.944.469	
16.876.095.072	
82.919.849.397	
50.000.000	
76.226.822.818	
76.226.822.818	
73.676.346.631	
2.550.476.187	
(pour mém. 68.892.292)	
(pour mém. 62.916.401)	
(pour mém. 5.975.891)	
6.649.021.112	
4.168.579.726	
2.480.441.386	
1.240.220.693	
120.000.000	
60.000.000	
1.420.220.572	
1.240.220.693	
60.000.000	
1.300.220.814	
435.511.053	
864.709.761	
1.420.220.572	
51.436.586	
1.368.783.986	
1.300.220.814	
47.090.507	
1.253.130.307	
435.511.053	
419.738.012	

<b>MASSÉ LFI (avec la compensation de la suppression de la franchise postale)</b>	
<b>MASSÉ LFI (sans la compensation de la suppression de la franchise postale)</b>	
Permanents syndicaux	
Budget du CFL	
Rectifications	
<b>MASSÉ A REPARTIR (en 96 hors compensation de la franchise postale)</b>	
<b>DEPARTEMENTS</b>	
<b>COMMUNES ET GROUPEMENTS</b>	
Rectifications	
<b>DOTATION FORFAITAIRE</b>	
dont passage de la croissance de la DF de 50 à 55 % du taux de croissance de la DGF base	
dont métropole	
dont DOM TOM	
compensation de la franchise postale	
recensements complémentaires	
dont métropole	
dont DOM TOM	
<b>DOTATION D'AMÉNAGEMENT</b>	
DGF des groupements	
SOLDE pour DSU et DSR	
DSU	
CONTRIBUTION DES DEPARTEMENTS	
CONTRIBUTION DE LA REGION ILE-DE-FRANCE EN 1995	
CONTRIBUTION DE LA REGION ILE-DE-FRANCE EN 1996	
TOTAL DSU	
DSR	
CONTRIBUTION DE LA REGION ILE-DE-FRANCE EN 1995	
CONTRIBUTION DE LA REGION ILE-DE-FRANCE EN 1996	
TOTAL DSR	
bourgs-centres	
périurbanisation	
TOTAL DSU	
quote-part outre-mer	
métropole	
TOTAL DSR	
quote-part outre-mer	
métropole	
bourgs-centres	
métropole bourgs-centres	



### **III. UNE APPROBATION D'ENSEMBLE QUI N'EXCLUT PAS CERTAINES AMELIORATIONS**

Le gouvernement a très clairement souhaité faire adopter un texte apportant des réponses satisfaisantes à l'ensemble des problèmes soulevés par la dotation de solidarité urbaine. La situation lui a paru, à juste titre, suffisamment mûre après un travail de réflexion de près de deux ans, mené d'ailleurs en étroite collaboration avec les élus membres du comité des finances locales.

L'excellente indexation de la DGF en 1996 a été ensuite le facteur déclenchant du projet de loi, puisqu'elle permettait, outre une petite accélération de la dotation forfaitaire, une "redistribution des cartes" relativement indolore pour les "perdants" : communes touchées par la nouvelle définition du logement social ou par une pondération moins favorable de leur indice ; bénéficiaires de la dotation de solidarité rurale.

A ce sujet on notera que les dispositions de l'article 3 traduisent très fidèlement les conclusions du groupe de travail constitué au sein du comité des finances locales qui ont fait l'objet d'une communication dans le cadre de la réunion du 7 décembre 1995.

**Les autres domaines abordés par le bilan de l'article 38 de la loi de réforme de la DGF ne débouchent pour l'instant que sur des adaptations à la marge et sur aucune proposition de fond formalisée :**

- La mise en oeuvre d'un indice synthétique de ressources et de charges pour la répartition des ressources du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France supposerait un fort accroissement de ses moyens que ne permet pas la très forte concentration de l'alimentation du fonds sur un nombre extrêmement réduit de contributeurs.

- L'introduction d'un nouveau critère de charges, reposant notamment sur le poids relatif de la dépense sociale dans les budgets départementaux, est une piste essentielle de réflexion pour une meilleure adéquation de la péréquation interdépartementale à ses objectifs.

Votre commission souhaite que la faisabilité d'un tel projet fasse l'objet d'études plus poussées même si elle est prête à admettre qu'il est préférable d'attendre, avant d'aller plus loin, que la loi relative à la prestation d'autonomie ait été adoptée.

- S'agissant de la dotation des groupements à fiscalité propre, le bilan de juin 1995 souligne à quel point toute évolution à ce sujet est étroitement

corrélée à l'évolution même de l'architecture d'ensemble et des règles de fonctionnement des structures intercommunales.

Auditionné le 30 janvier dernier, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, M. Dominique Perben a réitéré la volonté du gouvernement de respecter dans le délai de dix-huit mois qui lui est imparti l'obligation de soumettre au Parlement un rapport contenant des propositions sur les aménagements à apporter à l'organisation de l'intercommunalité<sup>1</sup>.

Acte lui en a été donné par votre commission des finances qui attend beaucoup de ce rapport.

**Sur le fond même du projet de loi**, la commission des finances a vu **des améliorations significatives** par rapport au régime existant :

- l'assouplissement des règles d'indexation de la dotation forfaitaire, tout en restant enserré dans des limites compatibles avec le respect de l'objectif de péréquation poursuivi par la réforme de 1993, permet de satisfaire une demande légitime de communes qui, depuis deux ans, n'ont émargé qu'à cette dotation ;

- l'extension de la technique de l'indice synthétique aux communes de moins de 10.000 habitants en matière de dotation de solidarité urbaine paraît amplement justifiée par le caractère incontestablement pertinent de son utilisation depuis deux ans pour les communes de 10.000 habitants et plus ;

---

<sup>1</sup> *Art. 78-I de la loi "Pasqua" d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : "Dans le délai de dix-huit mois suivant la publication de la présente loi, le gouvernement soumettra au Parlement un rapport contenant des propositions sur les points suivants :*

*1) les modalités selon lesquelles le nombre des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale pourrait être réduit et leur régime juridique simplifié ;*

*2) dans quelle mesure et à quelles conditions ces établissements pourraient être dotés de compétences assumées progressivement, selon les besoins constatés par leurs responsables, dans le cadre d'une fiscalité additionnelle ou fondée sur la taxe professionnelle d'agglomération ;*

*3) les conditions dans lesquelles l'organisation et le fonctionnement des groupements de communes à fiscalité propre ainsi que l'élection des représentants des communes qui en sont membres pourraient être adaptés par référence aux dispositions de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale."*

- le recours à la notion de "personnes abritées" pour la définition du critère des aides à la personne appliqué en matière de DSU est un apport intelligent permettant de prendre en compte le taux d'occupation des logements par commune :

- enfin, l'introduction du coefficient de pondération linéaire pour le calcul des attributions de DSU des communes de 10.000 habitants et plus ainsi que l'institution de la garantie de sortie pour les bénéficiaires de la DSU et du FSCRIF permettront d'assurer une plus grande stabilité des ressources aux collectivités qui, jusqu'à présent, étaient placées à la limite des quartiles de la DSU ou des seuils d'éligibilité au fonds de solidarité.

Les observations et les critiques de votre commission se sont, en fait, concentrées sur **cinq points majeurs** :

**A. UN POINT D'INTERROGATION SUR LE SUPPLEMENT A ACCORDER A LA DSU**

Plusieurs commissaires ont fait valoir le déséquilibre durable qu'instituait l'article 2 du présent projet de loi au profit de la dotation de solidarité urbaine et au détriment de la dotation de solidarité rurale. Le choix que le gouvernement souhaite faire avaliser rompt incontestablement avec les principes affichés lors de la réforme de 1993, et plus récemment au cours des débats sur la loi "Pasqua" d'aménagement et de développement du territoire.

**La commission des finances a cependant accepté le principe d'un partage du solde de la dotation d'aménagement plus favorable en 1996 à la DSU qu'à la DSR au bénéfice des observations suivantes :**

- La progression de la DSR atteindrait encore cette année un taux élevé, de l'ordre de 10 % ou plus.

- La nouvelle architecture de la DGF a incontestablement amplifié les effets péréquateurs de cette dotation au profit notamment des communes rurales pauvres.

- Le caractère péréquisiteur des concours de l'Etat aux collectivités locales n'est pas remis en cause par la réforme proposée et devrait continuer de s'accroître grâce aux versements sur le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle des recettes de la fiscalité locale prélevée sur la Poste

et France Telecom<sup>1</sup>. Une enveloppe de 300 millions de francs vient ainsi abonder le FNPTP en 1996 en sus de l'évolution normale de ses ressources habituelles et lui permet de progresser de près de 30 % par rapport à 1995.

- En tout état de cause, l'intercommunalité s'étant plus généralement développée dans les zones rurales ces dernières années, la montée en charge de la dotation des groupements à fiscalité propre leur profite relativement plus.

**Il reste toutefois à démontrer la pertinence de fixer à 60 % la part du solde de la dotation d'aménagement revenant en 1996 à la DSU.**

Le dossier préparatoire à la réunion du 6 février adressé aux membres du comité des finances locales fait état, en effet, d'un abondement de la DSU de l'ordre de **800 millions de francs** si le principe d'un partage inégal de 60 % en faveur de la DSU et 40 % en faveur de la DSR est maintenu. Cette donnée n'a été publiée qu'après la réunion de votre commission des finances.

Il reviendra bien sûr au comité des finances locales d'établir, en application de la loi, le montant de l'enveloppe qu'il attribue aux groupements. S'il entendait suivre les propositions de l'administration, étayées par le constat d'un certain tassement de la dynamique intercommunale, **le législateur pourrait alors s'interroger sur le caractère adéquat du maintien à 60 % de la fraction dévolue, en 1996, à la dotation de solidarité urbaine dans le solde de la dotation d'aménagement.**

En effet, avec un taux de progression de la dotation forfaitaire égal à 55 % du taux de croissance de l'ensemble de la DGF et un partage du solde de la dotation d'aménagement à raison de **55 % pour la DSU** et 45 % pour la DSR, l'enveloppe attribuée à la dotation de solidarité urbaine serait encore d'un peu plus de 2 milliards de francs par rapport aux concours versés en 1995. La dotation de solidarité rurale, pour sa part, dépasserait 1,6 milliard de francs et serait en progression de 25,5 % par rapport à 1995, soit d'un taux remarquable, double de celui qui lui serait appliqué avec une affectation 60 %-40 % en faveur de la DSU.

Un partage 55 %-45 % permettrait donc, tout en respectant l'objectif légitime poursuivi par le gouvernement, de ne pas sembler mettre en cause le principe, affirmé dans la réforme du 31 décembre 1993 et à nouveau revendiqué dans la loi "Pasqua" d'aménagement du territoire, d'égale prise en

---

<sup>1</sup> La loi du 2 juillet 1990 prévoit le reversement au FNPTP de la différence entre le montant des impôts locaux dont sont redevables la Poste et France Telecom et la fraction de ces impôts revenant à l'Etat, cette dernière fraction évoluant elle-même comme les prix.

compte des difficultés auxquelles sont exposées tant les zones urbaines que les zones rurales.

**Votre commission a donc adopté l'article 2 du présent projet de loi sans modification sur la foi d'informations partielles, mais est susceptible de vous proposer, au vu de données plus complètes, un abaissement de 60 % à 55 % de la part de la DSU dans le total, en 1996, des dotations de solidarité.**

***B. UN REMODELAGE EXCESSIF DU CRITERE DE LOGEMENT SOCIAL :  
"L'ERREUR MANIFESTE" DE L'EXCLUSION DU PATRIMOINE DES  
BASSINS HOUILLERS***

La commission n'a pas contesté la démarche générale suivie par le gouvernement en vue d'une meilleure appréhension de la charge représentée par le logement social. Celle-ci s'est faite, on l'a vu, en **trois temps** :

- Octroi d'un poids prépondérant au critère des aides à la personne, à la fois plus fiable et plus pertinent.

- Maintien d'un critère de logement social afin de ne pas provoquer de bouleversement dans le classement des communes de 10.000 habitants et plus entraînant un transfert de ressources de l'Ile-de-France vers la Province.

- Dans cette optique, simplification et "fiabilisation" du critère de logement social dont la délimitation donne lieu à un contentieux grandissant.

Il apparaît toutefois que le résultat, pour être probant à l'échelle de la France entière, peut être catastrophique pour les communes des **bassins houillers** dont le patrimoine social n'est pratiquement plus pris en compte dans la nouvelle définition et qui ne parviennent pas à être "repêchées" par le critère des aides personnelles puisque les logements concernés sont le plus souvent mis à disposition gratuite de leurs occupants.

Interrogée par votre rapporteur, la direction générale des collectivités locales a indiqué que les logements appartenant aux Houillères de bassin, à leurs filiales ainsi qu'aux filiales des Charbonnages de France pouvaient faire l'objet d'un recensement digne de foi.

Dès lors, leur réintroduction dans le périmètre du logement social pris en compte pour la répartition de la DSU paraît non seulement possible, mais encore éminemment souhaitable.

*C. DES LACUNES DANS LES CONSEQUENCES A TIRER POUR L'ENSEMBLE DE LA LEGISLATION DU NOUVEAU PERIMETRE DU LOGEMENT SOCIAL*

La définition du logement social inscrite à l'article L. 234-12 du code des communes est également utilisée :

- dans le code de la construction et de l'habitation essentiellement pour préciser les contraintes auxquelles sont soumises les villes disposant d'un faible parc de logements sociaux (loi LOV) ;

- pour la définition des communes bénéficiant d'une compensation intégrale de leur **réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissement.**

Si le présent projet de loi procède aux adaptations nécessaires s'agissant du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France et de la majoration de la dotation de fonctionnement minimale, il omet de le faire pour les deux textes précités.

Votre commission s'est donc attachée à trouver une solution à ces oublis dont la portée n'est pas négligeable.

*D. LA DEFINITION DES CONTRIBUTEURS A LA PEREQUATION INTERDEPARTEMENTALE : UN AFFINEMENT POSSIBLE DES CRITERES*

Comme votre rapporteur l'a souligné plus haut, le présent projet de loi se contente d'adapter au nouveau périmètre du logement social le seuil de déclenchement des contributions à la péréquation interdépartementale.

S'il paraît difficile dans l'immédiat d'aller beaucoup plus loin en définissant un nouveau critère de charges reposant notamment sur le poids relatif des dépenses sociales, du moins paraît-il d'ores et déjà possible d'affiner celui du logement social en permettant que soit également, ou alternativement, pris en compte, pour la désignation des contributeurs à la majoration de la DFM, **le nombre moyen par logement des bénéficiaires d'aides personnelles au logement, de leur conjoint et de leurs ayants-droit.** comme ce doit être le cas pour l'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine.

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, M. Dominique Perben, a demandé à ses services de réaliser des simulations qui permettent de conclure à la faisabilité d'un tel projet.

Votre commission a donc donné mandat à votre rapporteur pour élaborer, en coordination avec la direction générale des collectivités locales, un amendement que l'on peut qualifier de cohérence avec le dispositif en vigueur pour la dotation de solidarité urbaine.

***E. A LA LISIERE DU TEXTE, DES PRECISIONS A APPORTER SUR LES REGLES D'ELIGIBILITE A LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT***

Votre commission des finances vous proposera enfin d'adopter un article additionnel après l'article 8 tendant à préciser que l'ensemble des communes dont la population n'excède pas 2.000 habitants en métropole et 7.500 habitants dans les départements d'outre-mer demeurent éligibles à la dotation globale d'équipement, sans aucune restriction liée à l'importance de leur potentiel fiscal.

L'objet de cet ajout est de mettre en conformité le droit avec les intentions exprimées par la Haute Assemblée, et assurément mal retranscrites dans l'article 33 de la loi de finances pour 1996.

En conséquence, il vous serait également proposé de modifier l'intitulé du présent projet de loi en lui substituant la formule "Projet de loi portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales."

\*

\* \* \*

*Le présent projet de loi modifie plusieurs articles du code des communes ou de lois destinés à être rassemblés dans le futur code général des collectivités territoriales.*

*Le projet de loi relatif à la partie législative du code général des collectivités territoriales devait être examiné en deuxième lecture mercredi 7 février par l'Assemblée nationale. Si tout indique qu'un texte définitif pourrait sortir des travaux de nos collègues du Palais Bourbon, il n'en*

*demeure pas moins que le nouveau code ne pourra matériellement pas être entré en vigueur le lendemain, jeudi 8 février, date à laquelle le Sénat procédera à l'examen du présent projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales.*

*Dans ces conditions, votre commission des finances, en accord avec votre commission des lois, a estimé qu'il lui était difficile de tenir compte d'un texte non promulgué et a adopté les amendements qui suivent sans procéder aux adaptations qui devront, en tout état de cause, être réalisées avant la lecture définitive du présent texte.*



## **DEUXIEME PARTIE**

### **EXAMEN DES ARTICLES**

#### *Article Premier*

#### **Assouplissement des règles de progression de la dotation forfaitaire**

**Commentaire :** Le présent article prévoit que le comité des finances locales puisse moduler le taux de progression de la dotation forfaitaire entre 50 % et 55 % du taux de croissance de la DGF totale lorsque la part de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement corrélée au produit intérieur brut est égale ou supérieure à 33 % de cette indexation. Dans le cas contraire, le taux d'évolution de la dotation forfaitaire resterait restreint à 50 % de la progression de l'ensemble de la DGF, conformément au droit actuellement en vigueur.

Les règles de progression de la dotation forfaitaire, combinées avec le très faible taux de croissance de la dotation globale de fonctionnement (DGF), ont justifié la contestation émanant des communes qui ne bénéficient ni de la dotation de solidarité urbaine (DSU), ni de la dotation de solidarité rurale (DSR) et ne sont membres d'aucun groupement à fiscalité propre (I).

La marge supplémentaire dégagée grâce à la réintroduction du produit intérieur brut dans le calcul de la progression de la DGF, à compter de 1996, permet un assouplissement des règles d'évolution de la dotation forfaitaire chaque fois que la dotation globale de fonctionnement sera tirée par le PIB (II).

#### **I - LA DOTATION FORFAITAIRE EN 1994 ET 1995**

La dotation forfaitaire regroupe dans une seule enveloppe, dont les règles d'évolution sont identiques pour l'ensemble des communes, toutes les sous-dotations ainsi que les concours particuliers qui composaient la DGF jusqu'en 1993, à l'exception toutefois de la dotation de solidarité urbaine :

- Les dotations du "tronc commun" (dotations de base, de péréquation et de compensation).

- La majoration de la fraction voirie de la dotation de compensation.
- La garantie minimale de progression.
- Les dotations supplémentaire et particulière versées aux communes touristiques.
- La dotation ville-centre.

Chacune de ces dotations et chacun des concours particuliers, pris individuellement, a disparu. Il a ainsi été fait une masse des sommes attribuées aux communes en 1993, au titre de l'ensemble de ces enveloppes : cette masse indivise, figée une fois pour toutes, a été en règle générale simplement reconduite, en francs courants, en 1994, afin que l'augmentation de la DGF pour la même année soit entièrement consacrée à la redistribution à travers la nouvelle dotation d'aménagement.

En 1995, les attributions individuelles de la dotation forfaitaire ont, pour la plupart des communes, progressé de 0,85 %, soit de la moitié du taux d'évolution de la masse de la DGF (1,7 %) conformément aux dispositions de l'article L. 234-7 du code des communes.

Quelques aménagements ont cependant été d'emblée prévus par la loi du 31 décembre 1993 en vue d'adoucir les principes de la reconduction en francs courants, en 1994, et de la progression de la moitié du taux d'évolution de la DGF, en 1995, des enveloppes composant la dotation forfaitaire :

➤ En 1994, la dotation forfaitaire versée aux communes des départements d'outre-mer a été majorée de 30 millions de francs, conformément aux dispositions de l'article 26 de la loi du 31 décembre 1993 précitée.

➤ En application de l'article L. 234-8 du code des communes, il n'est pas tenu compte, pour le calcul de la dotation forfaitaire, des variations des données physiques ou financières propres à chaque commune, à l'exception cependant des variations de population. La dotation forfaitaire revenant aux communes justifiant d'un accroissement de leur population est calculée en appliquant à leur dotation perçue l'année N-1, en sus de l'indexation générale, un taux d'augmentation égal à 50 % du taux de croissance constaté de leur population.

Ce pourcentage de 50 % correspond approximativement à la part de DGF qui évoluait en fonction de la population dans l'ancienne dotation globale de fonctionnement.

Chaque année, il est procédé à un recensement complémentaire dans 100 à 400 communes ; les augmentations de dotation forfaitaire en résultant ont représenté, en 1994, un montant total de 55,7 millions de francs pour l'ensemble des communes de métropole et d'outre mer.

Cette même année, 307 communes de métropole comptant pour la plupart moins de 10.000 habitants, ont bénéficié de la prise en compte du résultat d'un recensement complémentaire pour un montant de près de 52 millions de francs.

En 1995, 409 communes ont bénéficié de la prise en compte du résultat d'un recensement opéré en 1994, pour un montant de près de 69 millions de francs.

➤ L'article L. 234-8 du code des communes prévoit également un régime particulière d'évolution de la dotation forfaitaire en cas de modification des limites territoriales de communes entraînant des variations de population.

Avant l'application de l'indexation générale, un transfert de dotation est opéré de la commune qui perd des habitants vers celle qui les accueille. Son montant est égal au produit du nombre d'habitants concernés par la valeur de l'attribution par habitant de la commune d'origine.

En cas de défusion de communes, la dotation forfaitaire revenant à chaque commune est égale au produit de la dotation forfaitaire par habitant perçue par la commune l'année précédant la défusion par la population de chaque nouvelle commune.

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 ainsi entraîné une progression du montant de la dotation forfaitaire légèrement supérieure au minimum prévu par la loi. Le montant de la dotation forfaitaire s'est élevé à **75.507 millions de francs** en 1994 (dont 2.520 millions de francs pour l'outre-mer) et à **76.221 millions de francs** en 1995 (dont 2.550 millions 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 a ainsi atteint 1.207 francs en 1995 pour les communes de métropole et 1.261 francs pour les communes d'outre-mer (<sup>1</sup>).

Quoi qu'il en soit, la perte de pouvoir d'achat n'a pas été négligeable pour les communes, essentiellement des villes moyennes et des grandes villes, qui ne perçoivent ni directement, ni indirectement l'une des composantes de la dotation d'aménagement, puisque dans le même temps, l'indice réel de progression des prix atteignait 1,7 % en 1994 et 1,9 % en 1995 (<sup>2</sup>).

## II - UN ASSOUPPLISSEMENT DES RÈGLES DE PROGRESSION DE LA DOTATION FORFAITAIRE A COMPTER DE 1996

Le présent article permet, à compter de la répartition de la DGF au titre de 1996, une progression de la dotation forfaitaire un peu plus élevée que ce qu'autorise la législation actuelle, chaque fois que l'évolution du produit intérieur brut sera suffisamment forte pour entraîner une croissance sensible de la DGF.

Le gouvernement a toutefois tenu, à juste titre, à préserver l'objectif de péréquation qui était l'un de ceux, avec la sécurité des situations acquises, fondant la réforme du 31 décembre 1993. Comme il le note dans l'exposé des motifs, la progression de la DGF en 1996 (+ 3,55 %), *"fondée sur la prise en compte d'une progression sensible du PIB, est telle qu'elle permet, tout en maintenant à un niveau élevé l'effort de péréquation, d'autoriser le comité des finances locales à faire progresser davantage la dotation forfaitaire servie à toutes les communes entre 50 % et 55 % du taux de croissance du total de la DGF. Il est cependant précisé qu'un tel avantage ne pourrait être maintenu au bénéfice de la dotation forfaitaire si la croissance venait à diminuer : dans ce cas, et comme c'est déjà le cas actuellement, la priorité à la péréquation seraient maintenue."*

Le seuil de déclenchement de la faculté ainsi offerte au comité des finances locales est une **part de l'indexation de la DGF corrélée au produit intérieur brut égale ou supérieure à 33 % de cette indexation**. Dans la

---

<sup>1</sup> L'ensemble de ces données est repris du Bilan précité de la réforme de la dotation globale de fonctionnement en 1994 et en 1995.

<sup>2</sup> Prix de la consommation des pays industrialisés (y compris le tabac). Dans : Rapport économique, social et financier (Tome II) annexé au projet de loi de finances pour 1996.

mesure où le critère de PIB n'entre que pour la moitié de sa valeur dans la définition de l'indice de progression de la DGF, la règle proposée revient en pratique à limiter l'usage de la marge de manoeuvre accordée au comité aux cas où le taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours sera supérieur au taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement.

Conformément au droit en vigueur depuis la réforme du 31 décembre 1993, l'indice de progression de la dotation forfaitaire, même défini par le comité des finances locales à l'intérieur d'une fourchette 50 % - 55 %, continuera de s'appliquer à une masse consolidant les révisions de montants liées à la prise en compte des recensements complémentaires, des modifications des limites territoriales et des rectifications d'évaluation des critères physiques de répartition.

En l'absence de toute mention expresse, il ressort, en outre, de la lecture du présent article qu'une modification, postérieure à la répartition de la DGF, du poids relatif des deux composantes de l'indice d'évolution de la dotation globale de fonctionnement au vu des données réelles, n'entraînera aucune révision du montant de la dotation forfaitaire. De même, conformément d'ailleurs aux règles déjà en vigueur, ce montant ne sera pas majoré ou minoré selon que l'indice définitif de progression de la DGF sera supérieur ou inférieur à l'indice prévisionnel. On se souvient, en effet, que dans le cas où le montant régularisé est supérieur au montant initial, la différence est simplement répartie entre les bénéficiaires de la DGF, au prorata des dotations initiales, et que dans le cas contraire, la différence vient diminuer le montant de la DGF du plus proche exercice.

Cet assouplissement de la législation en vigueur pourrait s'appliquer dès 1996, puisque la part du PIB dans l'indice de progression de la DGF est supérieure à 33 % ( $1,45 \div 3,55 = 40,8 \%$ ).

La dotation forfaitaire, qui aurait dû progresser de 2,064 % <sup>(1)</sup>, bénéficierait d'un accroissement de 2,247 % <sup>(1)</sup> au maximum, soit un supplément d'environ 140 millions de francs, et pourrait ainsi dépasser 77,9 milliards de francs.

---

<sup>1</sup> Par rapport à la dotation forfaitaire effectivement attribuée en 1995, et donc avant recalage à la hausse de la base de calcul pour 1996.

### III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a approuvé le schéma d'ensemble proposé par le gouvernement sans pour autant exclure une atténuation à la marge des seuils proposés.

Très clairement, deux types de solutions doivent être bannis :

1. Une indexation explicite de la dotation forfaitaire sur l'évolution des prix, qui aurait pour effet d'interdire tout accroissement plus que proportionnel de la dotation d'aménagement, si, par ailleurs, la progression en volume du produit intérieur brut devait se révéler faible, voire nulle ou négative.

2. Un taux de progression de la dotation forfaitaire sensiblement supérieur à 50 % du taux d'évolution de l'ensemble des composantes de la DGF (65 %, 75 %...) dans le cas prévu par le présent projet de loi : le caractère prépondérant de péréquation inscrit dans la réforme du 31 décembre 1993 serait alors perdu de vue.

Il eut certes été concevable de fixer un seuil de déclenchement de la procédure prévue par le présent article exprimé en valeur absolue (2,5 %, 3 % ou 3,5 % de progression de la DGF). On notera que dans un contexte de stabilisation de l'inflation, la rédaction proposée aboutit à un résultat assez proche, puisqu'il est clair que plus la part de l'évolution du PIB en volume dans l'indice d'évolution la DGF sera faible et plus ce dernier indice sera lui-même réduit, la réciproque étant également vraie.

Toutefois, même si le seuil de 33 % peut être discuté (dans un sens ou dans l'autre), la solution du gouvernement doit être préférée à celle consistant à établir un pourcentage fixe de déclenchement du mécanisme d'assouplissement du taux de progression de la dotation forfaitaire. A la différence de la seconde, la première solution écarte, en effet, les situations où la forte évolution de la DGF serait essentiellement, voire exclusivement, liée à un relèvement sensible des prix, sans progression en volume significative du produit intérieur brut.

En ce cas, l'indexation de la DGF vise à assurer son niveau global de pouvoir d'achat à cette dernière et non à offrir aux collectivités bénéficiaires une fraction des fruits d'une croissance qui n'existe pas. C'est précisément dans ces contextes de stabilisation de la ressource exprimée en franc constant que le caractère péréquisiteur de la dotation globale de fonctionnement doit être préservé.

**En accord avec les grandes lignes des aménagements proposés, votre commission s'est donc essentiellement attachée à améliorer la rédaction du présent article.**

Elle a, en premier lieu, souhaité apporter une correction sur un point minime. Dans le texte actuel de l'article L. 234-7 du code des communes, en effet, le taux de progression de la dotation forfaitaire est une fraction du taux de progression de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement. Il n'est pas exactement corrélé au taux d'évolution de la seule dotation globale de fonctionnement des communes puisque, préalablement à la répartition de la DGF, deux préciputs sont opérés :

- l'un, pour la compensation versée aux collectivités locales au titre des agents qu'elles mettent à la disposition des organisations syndicales (article L. 234-14 du code des communes) ;

- l'autre, pour la couverture des frais de fonctionnement du comité des finances locales (article L. 234-15 du code des communes).

Ainsi, en 1995, alors que l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement progressaient de 1,7 % par rapport à 1994, celles de la DGF des communes évoluaient très légèrement moins vite (+ 1,696 %).

Il convient ainsi, en toute rigueur, de **supprimer** le mot "*des communes*" à la fin du 1<sup>o</sup> inséré dans l'article L. 234-7 du code des communes par le présent article.

En second lieu, on s'interrogera sur le caractère rationnel de l'organisation d'un article (l'article L. 234-7 du code des communes) qui vise d'abord les règles d'évolution de la dotation forfaitaire en 1995, puis en 1994, avant d'aborder celles prévalant à compter de 1996...

De ce point de vue, c'est l'ensemble de l'article L. 234-7 du code des communes qu'il conviendrait de réécrire afin d'en améliorer la lisibilité.

**Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article dans une nouvelle rédaction, plus lisible, ne modifiant pas le fond de l'apport proposé par le gouvernement.**

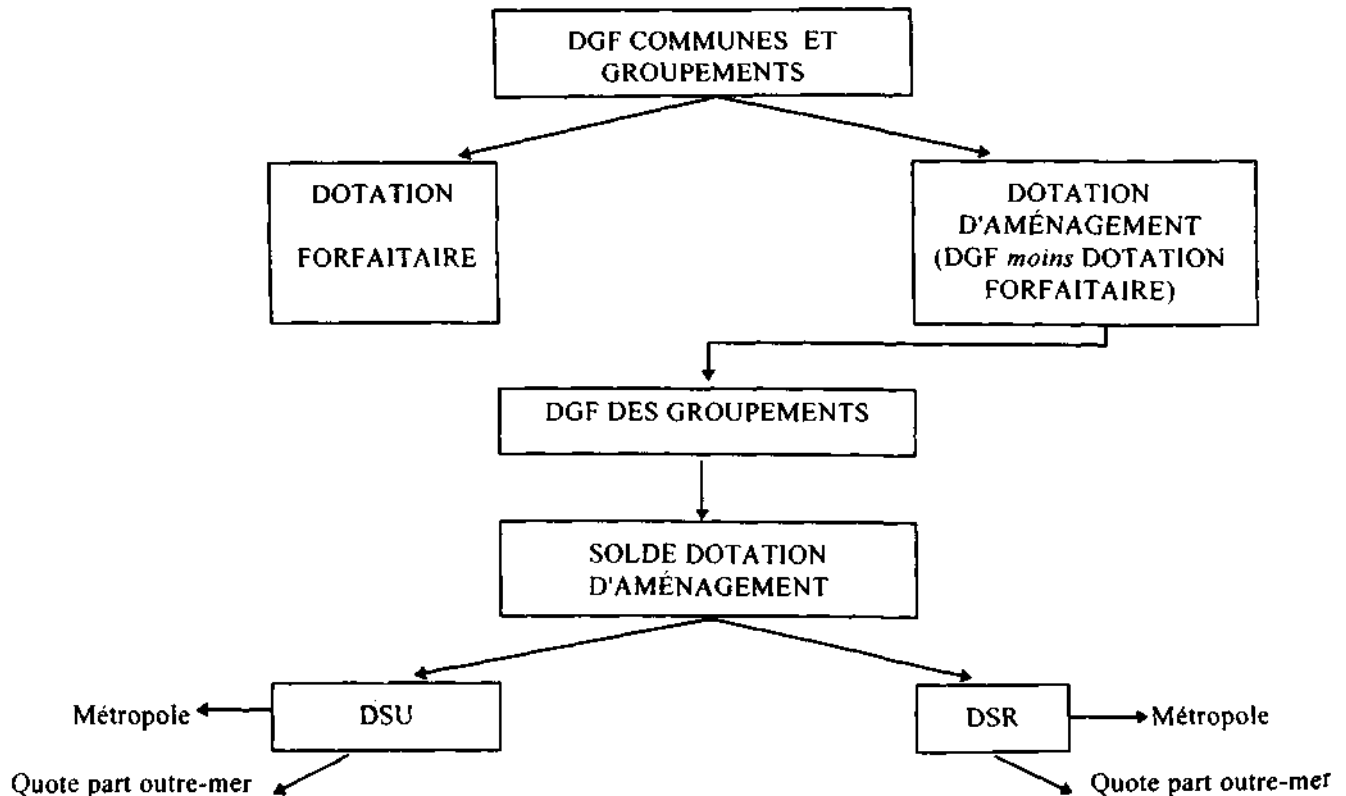
Article 2

**Part de la dotation de solidarité urbaine au sein  
de la dotation d'aménagement**

**Commentaire :** Cet article modifie les dispositions de l'article L. 234-9 du code des communes relatif au partage des ressources de la dotation d'aménagement. Il fixe à 60 %, pour la seule année 1996, la fraction réservée à la dotation de solidarité urbaine au sein du solde de la dotation d'aménagement consacré à la péréquation. Pour les années suivantes, il restitue au comité des finances locales un pouvoir d'arbitrage, celui-ci recevant dorénavant compétence pour déterminer la part de l'augmentation annuelle de ce solde qui revient respectivement à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale.

**I - LES DOTATIONS DE SOLIDARITÉ DANS LA RÉFORME DE 1993**

En application de l'article L. 234-9 du code des communes, la dotation globale de fonctionnement des communes et, en son sein, la dotation d'aménagement sont réparties selon le schéma ci-dessous :





S'agissant de la dotation d'aménagement en particulier, il est procédé en premier lieu, par le comité des finances locales, à l'affectation des sommes dues au titre de la DGF des groupements de communes à fiscalité propre, dont l'augmentation annuelle constitue une variable exogène.

Puis est retiré le montant de la quote-part des communes d'outre-mer, qui doit évoluer de façon telle que le total des attributions leur revenant au titre de la DGF progresse au moins comme l'ensemble des ressources affectées à cette dotation.

Le solde est ensuite réparti entre la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR).

La quote-part outre-mer est prélevée sur ces deux dotations proportionnellement à leur montant respectif.

L'article L. 234-9 du code des communes dispose qu'à compter de 1995, le montant des crédits respectivement attribués à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale est fixé par le comité des finances locales de telle sorte qu'aucune de ces deux dotations n'excède 55 % et ne soit inférieure à 45 % de la masse constituée par leur addition.

Si l'on défalque de la DSU une enveloppe de 120 millions de francs provenant de la DGF des départements et correspondant au reliquat de l'ancienne dotation particulière de solidarité urbaine <sup>(1)</sup>, le partage opéré par le comité des finances locales au titre de l'exercice 1995 a été fait sur **une base strictement égalitaire**, reflétant la volonté de ses membres d'accorder la même importance aux difficultés des zones urbaines et de l'espace rural : 1,3 milliard de francs pour la dotation de solidarité urbaine et 1,3 milliard de francs pour la dotation de solidarité rurale <sup>(2)</sup>.

---

<sup>1</sup> Le transfert, au bénéfice de la dotation de solidarité urbaine versée aux communes, d'une partie du prélèvement opéré sur la DGF des départements les plus favorisés a été instauré par la loi du 13 mai 1991. Ce mécanisme doit disparaître progressivement d'ici à 1998, conformément à l'article 28 de la loi du 31 décembre 1993.

<sup>2</sup> Y compris 60 millions de francs de transfert, au bénéfice de chacune des deux dotations, provenant de la disparition progressive de la DGF attribuée à la région Ile-de-France, en application de l'article 73 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

## **II - UN COUP DE POUCE CONFÉRANT UN AVANTAGE DURABLE À LA DSU SUR LA DSR**

Le gouvernement propose d'écarter, en 1996, le principe d'un partage DSU-DSR en deux enveloppes de montants sensiblement égaux et souhaite **favoriser la dotation de solidarité urbaine** en fixant à 60 % la proportion des crédits qui lui sont affectés au sein du total des dotations de solidarité.

A compter de 1997, et pour les exercices suivants, le comité des finances locales pourra moduler à l'intérieur d'une fourchette 45 % - 55 % les parts attribuées respectivement à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale au sein de **l'augmentation** de la masse des crédits affectés aux dotations de solidarité.

Il ne s'agit donc pas d'un retour à la législation actuelle puisque la modulation ne s'appliquerait à l'avenir qu'à la masse nouvelle dégagée au profit des dotations de solidarité et non au montant total de celles-ci. **L'avantage ainsi accordé ponctuellement à la DSU sur la dotation de solidarité rurale produira donc des effets durables, dont l'étalement dans le temps sera fonction de la politique suivie à compter de 1997 par le comité des finances locales.**

L'exposé des motifs présente l'avantage accordé à la DSU en 1996 comme une mesure accompagnant et anticipant le **Programme national d'intégration urbaine (PNIU)**, présenté à Marseille le 18 janvier dernier par le premier ministre sous son nouveau nom de Pacte de relance pour la ville et dont la traduction législative devrait être prochainement examinée par le Parlement.

Il ne fait pas le lien entre cette mesure et le surcoût engendré par les dispositions de l'article 3 du présent projet de loi.

Il apparaît pourtant assez clairement que la justification du "coup de pouce" donné, en 1996, à la dotation de solidarité urbaine réside dans la nécessité de limiter au strict minimum le nombre des communes dont l'attribution de DSU diminuera, voire disparaîtra, en conséquence, d'une part, du changement de portée du critère de logement social et, d'autre part, de la mise en oeuvre d'un coefficient linéaire de majoration des enveloppes individuelles allant de 2 à 0,5 (Lire le commentaire sous l'article 3).

Conformément à la maquette de la DGF pour 1996 figurant en première partie du présent rapport <sup>(1)</sup>, la dotation de solidarité urbaine pourrait ainsi passer de 1.420 millions de francs à 2.222 millions de francs environ, en progression de plus de 56 %, sans que la dotation de solidarité rurale ait à en souffrir puisque son enveloppe serait encore en hausse de 12,4 %, dont une fraction provenant, il est vrai, du reversement sur la DSU de 100 millions de francs prélevés sur la DGF de la région d'Ile-de-France.

Par rapport à une solution de partage à stricte égalité, entre la DSU et la DSR, de la progression du solde de la dotation d'aménagement affecté aux dotations de solidarité, le transfert de ressources de l'enveloppe rurale vers l'enveloppe urbaine atteindrait ainsi un montant de l'ordre de **350 millions de francs**.

*(en francs)*

	DGF 1995	DGF 1996 règles en vigueur avec forfaitaire = 50 % de la croissance DGF et partage DSU-DSR = 50 % - 50 %	DGF 1996 projet de loi
<b>DSU</b>	1.240.220.693	1.771.108.287 (50 % de X <sup>(1)</sup> )	2.041.729.543 (60 % de X <sup>(1)</sup> )
<b>Contribution des départements</b>	120.000.000	80.000.000	80.000.000
<b>Contribution de la région Ile-de-France en 1995</b>	60.000.000	60.000.000	60.000.000
<b>Contribution de la région Ile-de-France en 1996</b>	-	40.000.000	40.000.000
<b>Total DSU</b>	<b>1.420.220.572</b>	<b>1.951.108.287</b>	<b>2.221.729.543</b>

*(1) X = solde de la dotation d'aménagement, soit 3.542.216.574 francs, avec DGF des groupements progressant de 11,822 % en 1996 par rapport à 1995.*

---

<sup>1</sup> *Votre rapporteur rappelle qu'il ne s'agit pour l'instant que d'un document administratif établi sous réserve des décisions du comité des finances locales et compte tenu d'un indice de progression de la DGF des groupement, + 11,8 %, à peine supérieur à celui de 1995 par rapport à 1994 (+ 11,2 %).*

### III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission, qui s'est réunie mercredi 31 janvier au matin, n'a pas eu connaissance, au moment de prendre sa décision, du projet de répartition de la DGF élaboré par l'administration pour la réunion du comité des finances locales du 6 février 1996. Elle a bien noté l'objectif d'accompagnement de la réforme de la dotation de solidarité rurale justifiant, au premier chef, le partage inégal proposé par le présent article.

Comme cela a été dit dans l'exposé général, les simulations faites pour la nouvelle DSU reposaient sur un abondement de celle-ci, compte tenu d'un partage à raison de 60 % pour la dotation de solidarité urbaine et 40 % pour la dotation de solidarité rurale, de l'ordre de 450 millions de francs. Tout au long des discussions avec le ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, les interlocuteurs de votre rapporteur ont toutefois plutôt fait état d'une DSU en progression de 500 millions de francs à 550 millions de francs.

Auditionné par votre commission mardi 30 janvier en fin d'après-midi, M. Dominique Perben a avancé un chiffre de 600 millions de francs à 650 millions de francs corrélés à la progression relativement faible (+ 12 % tout de même) de la dotation des groupements de communes à fiscalité propre. Estimation démentie quelques heures plus tard, le 31 janvier après-midi, par les documents d'analyse contenus dans le dossier préparatoire à la réunion du 6 février adressé aux membres du comité des finances locales... Ce dossier fait état, en effet, d'un abondement de la DSU de l'ordre de **800 millions de francs** si le principe d'un partage inégal de 60 % en faveur de la DSU et 40 % en faveur de la DSR est maintenu.

Il reviendra bien sûr au comité des finances locales de fixer, en application de la loi, le montant de l'enveloppe qu'il attribue aux groupements. S'il entendait suivre les propositions de l'administration, étayées par le constat d'un certain tassement de la dynamique intercommunale, le législateur pourrait alors s'interroger sur la pertinence du maintien à 60 % de la fraction dévolue, en 1996, à la dotation de solidarité urbaine dans le solde de la dotation d'aménagement.

En effet, avec un taux de progression de la dotation forfaitaire égal à 55 % du taux de croissance de l'ensemble de la DGF (cf. : article premier) et un partage du solde de la dotation d'aménagement à raison de **55 % pour la DSU** et 45 % pour la DSR, l'enveloppe attribuée à la dotation de solidarité urbaine serait encore d'un peu plus de 2 milliards de francs (2.051,6 millions de francs), en progression de plus de 600 millions de francs par rapport aux concours versés en 1995. La dotation de solidarité rurale, pour sa part, dépasserait 1,6 milliard de francs et serait en progression de 25,5 % par

rapport à 1995, soit d'un taux remarquable, double de celui qui lui serait appliqué avec une affectation 60 %-40 % en faveur de la DSU.

Un partage 55 % - 45 % permettrait donc, tout en respectant l'objectif légitime poursuivi par le gouvernement, de ne pas rompre ouvertement avec le principe, affirmé dans la réforme du 31 décembre 1993 et à nouveau revendiqué dans la loi "Pasqua" d'aménagement du territoire, d'égale prise en compte des difficultés auxquelles sont exposées tant les zones urbaines que les zones rurales.

Au reste, plusieurs commissaires ont pu légitimement s'inquiéter, lors de la réunion de la commission du 31 janvier dernier, de l'entorse, certes temporaire et justifiée par la réforme des critères de la DSU, faite à ce principe. Satisfaction partielle leur serait ainsi donnée, étant bien entendu toutefois qu'afin de ne pas annuler les effets du "coup de pouce" de 1996 au profit de la DSU, il est indispensable de conserver la seconde partie de la proposition du gouvernement, à savoir la possibilité d'un partage équilibré par le comité des finances locales réduite à la seule croissance du solde de la dotation d'aménagement.

Si l'application des règles en vigueur depuis deux ans permet, en fait, d'ores et déjà au Comité des finances locales de donner un "coup de pouce" durable à la DSU, votre rapporteur estime qu'il revient au législateur, garant de l'intérêt général, d'en assumer la responsabilité. Le taux impératif de 55 %, s'il était finalement préféré à celui de 60 %, devrait donc, à son sens, être inscrit dans la loi et rester assorti du principe selon lequel seule la croissance du solde de la dotation d'aménagement, à compter de 1997, pourra à nouveau faire l'objet d'un partage sensiblement équilibré sur une base 55 %-45 %.

**Décision de la commission : Votre commission a adopté cet article sans modification sur la foi d'informations partielles, mais est susceptible de vous proposer, au vu de données plus complètes, un abaissement de 60 % à 55 % de la part de la DSU dans le total, en 1996, des dotations de solidarité.**

*Articles 3*

**Modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine**

**Commentaire : Le présent article modifie sur quatre points majeurs les règles de répartition de la dotation de solidarité urbaine.**

❶ Il prévoit l'extension aux communes de 5.000 à 10.000 habitants du principe d'un classement en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, seul le premier dixième de ces communes bénéficiant d'une attribution de la dotation de solidarité urbaine.

❷ Il donne la priorité, dans l'évaluation des charges induites par le logement social, au critère des bénéficiaires d'une aide personnelle sur le critère des constructions bénéficiant d'une aide à la pierre, conformément aux conclusions du rapport de la mission conjointe confiée en 1994 à l'inspection générale de l'administration, à l'inspection générale des finances et au conseil supérieur des ponts et chaussées.

❸ Il propose l'accroissement des attributions des communes les plus défavorisées et la suppression des ressauts dans les variations des dotations individuelles grâce à la mise en place d'un coefficient de majoration variant linéairement de 2 à 0,5 pour les communes éligibles dans l'ordre décroissant de leur indice.

❹ Il instaure, enfin, un dispositif de garantie d'attribution, non renouvelable, pour les communes perdant leur éligibilité à la dotation de solidarité urbaine.

Parallèlement, l'article 8, dont l'analyse incombe à votre commission des lois, valide les répartitions effectuées au titre des exercices antérieurs à 1995 en ce 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.

La dotation de solidarité urbaine (DSU), instituée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991, est soumise à un mode de répartition sensiblement amélioré depuis la réforme du 31 décembre 1993 (I).

Si son architecture globale n'appelle plus de contestation, certains critères d'octroi de la DSU exigent toutefois des aménagements, notamment celui de la charge représentée par le logement social (II).

De ce point de vue, le texte proposé par le gouvernement reprend l'essentiel des propositions contenues dans le Bilan de la DGF déposé par le gouvernement sur les bureaux des assemblées au mois de juin 1995 ainsi que celles exposées par le groupe de travail constitué sur ce sujet au sein du comité des finances locales (III).

## **I - UNE ARCHITECTURE D'ENSEMBLE ISSUE DE LA LOI DU 31 DECEMBRE 1993**

### **A. UNE CREATION DE LA LOI DU 13 MAI 1991...**

Deux dotations avaient été instituées par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 afin d'améliorer les "*conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées*" : la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU).

Etaient éligibles à la DSU les communes de 10.000 habitants et plus et, sous certaines conditions, celles de moins de 10.000 habitants.

Pour être éligibles à la DSU, les communes de moins de 10.000 habitants devaient :

- 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.

Ces règles n'ont pas fait l'objet de critiques et ont été reconduites par la loi du 31 décembre 1993 sous réserve de quelques aménagements mineurs.

Pour les communes de 10.000 habitants et plus en revanche, le dispositif retenu souffrait d'effets de seuil particulièrement brutaux et laissait de côté de nombreuses communes.

Les communes de 10.000 habitants et plus devaient en effet jusqu'en 1993 remplir deux conditions pour être éligibles à la DSU :

- avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de plus de 10.000 habitants ;

- présenter un rapport entre le nombre de logements sociaux et la population supérieur à 11 % ou un rapport entre le nombre de bénéficiaires d'aides au logement et la population supérieur à 10 %.

Dès lors que l'une de ces conditions n'était plus remplie, la commune perdait immédiatement le bénéfice de la DSU. C'est d'ailleurs afin d'atténuer les effets financiers de ce dispositif qu'avait été créée la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU).

Etaient susceptibles de bénéficier d'attributions au titre de la DPSU :

- 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.

Le bilan établi au mois de juin dernier par le gouvernement rappelle que ce mécanisme de garantie présentait cependant l'inconvénient, notamment pour les communes de 10.000 habitants et plus, d'entraîner le versement à certaines communes d'attributions plus importantes que celles qu'elles auraient perçues ou percevaient antérieurement au titre de la DSU.

#### ***B. ... DONT LA STRUCTURE ACTUELLE EST EN VIGUEUR DEPUIS 1994***

Comme il a été dit plus haut, l'ancien dispositif a été pour l'essentiel maintenu pour les communes de moins de 10.000 habitants.

Pour **les communes de 10.000 habitants et plus**, le législateur a créé, à compter de la répartition au titre de 1994, **un indice synthétique** permettant de classer ces communes en fonction de leurs ressources et de leurs charges.

L'indice synthétique est constitué pour :

- 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 des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de 10.000 habitants et plus,



- 20 % du rapport entre la proportion de bénéficiaires de prestations logements 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.

Chacun de ces pourcentages de pondération peut toutefois être majoré ou minoré pour l'ensemble des communes bénéficiaires d'au plus cinq points.

Les communes sont classées par ordre décroissant en fonction de la valeur de l'indice. Celles appartenant aux trois premiers quartiles sont déclarées éligibles à la DSU.

Le montant de la dotation revenant à chaque commune est calculé en tenant compte de la valeur de l'indice, pondéré par l'effort fiscal dans la limite de 1,3, et d'un coefficient forfaitaire égal à 1,5 pour les communes classées dans le premier quartile, à 1 pour celles classées dans le deuxième quartile et à 0,5 pour celles appartenant au troisième quartile. Les communes classées dans le dernier quartile ne reçoivent aucune attribution.

Quant à la dotation particulière de solidarité urbaine, l'article 28 de la loi du 31 décembre 1993 a prévu sa suppression progressive sur quatre années (1995-1998) et le reversement des sommes ainsi dégagées au bénéfice de la solidarité financière entre les départements par abondement de la dotation de fonctionnement minimale.

## **II - DES MECANISMES DE REPARTITION PERFECTIBLES**

Les critiques adressées à la DSU issue de la réforme du 31 décembre 1993 diffèrent selon que les bénéficiaires sont des communes de moins de 10.000 habitants ou des communes de 10.000 habitants et plus.

### ***A. POUR LES COMMUNES DE MOINS DE 10.000 HABITANTS***

Deux critiques majeures à l'encontre du dispositif mis en place ont été formulées par le gouvernement dans son Bilan de la DGF du mois de juin 1995 et par le groupe de travail constitué au sein du comité des finances locales :

- La première a trait au critère de charges retenu. En effet, le critère de ressources est favorable aux communes de moins de 10.000 habitants, puisque leur potentiel fiscal par habitant est comparé au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de 10.000 habitants et plus, plus élevé que le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10.000 habitants.

Le critère de charge (1.100 logements sociaux) en revanche correspond, dans les communes de 5.000 habitants, à une proportion de logements sociaux de plus de 22 % .

- La seconde critique concerne les conséquences de la sortie de la DSU. Elles étaient auparavant atténuées par la DPSU. Elles se traduisent désormais par une disparition immédiate de la dotation qui représentait en moyenne dans les communes éligibles environ 54 francs par habitant en 1994 et 61 francs en 1995.

Le Bilan du gouvernement estimait donc souhaitable de mettre en place une garantie de sortie et, en réponse à la première série de critiques, proposait notamment de retenir comme critère alternatif au seuil de 1.100 logements une proportion de logements sociaux rapportés à la population recensée supérieure à 20 %, 17 % ou 15 %, le versement de la DSU étant toutefois limité aux communes d'au moins 5.000 habitants afin d'éliminer les collectivités strictement rurales.

Ce n'est qu'au stade ultime de la réflexion, que le groupe de travail du comité des finances locales a suggéré, lors de la présentation de ses conclusions le 30 novembre dernier, d'introduire la technique de l'indice synthétique de ressources et de charges pour les communes de 5.000 habitants et plus, à l'instar du système déjà applicable aux collectivités de 10.000 habitants et plus.

#### ***B. POUR LES COMMUNES DE 10.000 HABITANTS ET PLUS***

Les limites du mécanisme de répartition de la dotation de solidarité urbaine aux communes de 10.000 habitants et plus sont de deux ordres :

**- La technique de l'indice synthétique introduite à compter de 1994 mérite d'être affinée afin de produire tous ses effets.**

**- Mais, surtout, l'évaluation de la charge constituée par le logement social fait l'objet de contestations récurrentes depuis la création de la DSU.**

### 1. La technique de l'indice synthétique mérite d'être affinée

Comme le note le Bilan de la DGF publié au mois de juin dernier :

- 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. L'atténuation des conséquences d'une sortie de la DSU pose donc la question de l'institution d'un dispositif particulier.

Le gouvernement avait ainsi proposé de mettre en place un mécanisme de sortie calqué sur celui actuellement en vigueur pour la part principale du fonds national de péréquation, qui consiste à garantir à titre exceptionnel et non renouvelable un versement aux communes devenues inéligibles à hauteur de la moitié de leur attribution de l'année précédente<sup>1</sup>.

- 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 %, selon que son classement relatif la fait passer du premier au deuxième quartile ou du deuxième au troisième quartile.

Les effets de seuil apparaissent nettement entre les deux exercices 1994 et 1995, comme le montre le tableau ci-dessous, reproduit dans le Bilan :

Passage	Nombre de communes	Population 1995	Montant (en francs)		Montant par habitant (en francs)	
			1994	1995	1994	1995
du 3ème au 2ème quartile	13	614.846	14.243.094	33.304.089	23,17	54,17
du 3ème au 1er quartile	1	10.569	225.042	1.172.276	21,29	110,92
du 2ème au 1er quartile	9	249.138	13.838.283	25.027.654	57,35	100,46
du 1er au 2ème quartile	10	413.373	37.427.481	26.721.190	90,54	64,64
du 2ème au 3ème quartile	13	375.204	19.052.138	10.271.517	50,77	27,38
du 1er au 3ème quartile	sans objet					

<sup>1</sup> Ces règles s'appliquaient également jusqu'en 1993 à l'octroi de la dotation particulière aux communes touristiques ("dotation parking").

En réponse à cette situation, le gouvernement proposait de **linéariser** le coefficient multiplicateur, en fonction du rang de classement des communes et de la valeur de leur indice synthétique.

## **2. Le critère de charge "logement social" doit faire l'objet d'une définition incontestable**

Lors des débats préliminaires à l'adoption de la réforme du 31 décembre 1993, le gouvernement avait pris l'engagement d'ouvrir le chantier de la réforme de la définition du critère du logement social pris en compte pour la répartition de la dotation de solidarité urbaine. Le Comité des finances locales s'est lui-même investi dans ce travail de réflexion.

La démarche suivie a été accomplie en **quatre étapes**.

① **Dans un premier temps**, le droit existant a été maintenu, ce qui permettait d'assurer sans retard la répartition de la dotation de solidarité urbaine au titre de 1994.

Sont encore aujourd'hui considérés comme logements sociaux pour la répartition de la DSU, les logements satisfaisant à l'une des conditions suivantes<sup>1</sup> :

### *A. Logements à usage locatif définis ci-après :*

*1. Logements appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, ainsi que ceux appartenant aux collectivités locales et gérés par lesdits organismes ;*

*2. Logements appartenant aux sociétés d'économie mixte ;*

*3. Logements appartenant aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations ;*

*4. Logements appartenant à l'Etat ;*

*5. Logements appartenant aux collectivités locales ;*

---

<sup>1</sup> Article R. 234-9 du code des communes.

6. Logements appartenant aux établissements publics, excepté les logements appartenant à des établissements publics bancaires, de crédit et d'assurances et aux filiales de ces organismes :

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

a) ou bien ont bénéficié de prêts spéciaux à la construction consentis par le Crédit foncier de France ou la Caisse française de développement (PLA) ;

b) ou bien sont régis par une convention conclue en application de l'article L. 351-2 (2°, 3° et 4°) du Code de la construction et de l'habitation (APL) ;

c) ou bien ont bénéficié de la participation des employeurs à l'effort de construction ("1 % logement").

**B.** Logements achevés depuis moins de dix ans et occupés par leur propriétaire si celui-ci a financé ce logement dans les conditions prévues par la section II du chapitre unique du titre III du livre III du Code de la construction et de l'habitation (prêts PAP). Seuls sont comptabilisés toutefois les logements inclus dans une opération regroupant au moins cinq unités.

② **Dans un deuxième temps**, ce dispositif a été complété par la prise en compte des logements foyers et des résidences universitaires à raison d'un logement pour 3 lits (décret du 10 mai 1994).

En outre, la loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat a précisé que les logements vendus à leurs locataires par les organismes de HLM sont également pris en compte pendant vingt ans à compter de la vente.

③ Ensuite, un "*rapport conjoint sur la définition du logement social pour le calcul de la dotation de solidarité urbaine*"<sup>1</sup> a été établi au mois de juillet 1994 par des fonctionnaires de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'Administration et du Conseil général des ponts et chaussées.

---

<sup>1</sup> Ce rapport est reproduit en annexe.

Ce rapport constatait, tout d'abord, que le mode de computation des logements sociaux génère des **contestations en nombre croissant**. Celles-ci sont en fait alimentées par le **manque de fiabilité** du système de recensement.

Etaient particulièrement visées la confusion des objectifs poursuivis, **la multiplication des sources d'informations**, ainsi que l'opacité de la procédure de calcul.

Le rapport estimait ensuite que la définition et le mode de recensement des logements sociaux ne pouvaient pas être améliorés de manière satisfaisante. "Catégorisation" plus fine, procédures plus précises de "recensement physique" constituaient des voies sans issue. Il ne semblait pas possible en effet d'énumérer des catégories de "logements sociaux" sans souligner, pour chaque rubrique, qu'elle était imparfaite ou partiellement inappropriée tant dans sa définition que dans ses procédures de recensement.

Le rapport préconisait en conséquence de ne retenir pour seul indicateur, au titre du critère de charge logement, que **les aides personnelles au logement**.

Pour les auteurs du rapport, les aides personnels étaient en effet devenues un bon indicateur de charges. Près de vingt ans après l'institution de l'APL, son "bouclage" est achevé. Même si tout le parc susceptible d'être conventionné ne l'est pas encore, le patrimoine de logements est en France correctement modernisé ; la proportion des ménages écartés des aides personnelles du fait de l'insalubrité de leur logement décline constamment. Le choix de ce critère pouvait, en outre, constituer un encouragement aux communes à favoriser la réhabilitation de leur parc de logements, dans le cadre d'OPAH notamment.

L'argument principal reposait donc sur le fait que les aides personnelles recouvrent l'ensemble des logements, neufs et anciens (sous réserve de conditions minimales d'habitabilité), en location et assimilés comme en accession à la propriété. Dans cette mesure, ce nouveau critère se substituait valablement à la définition actuelle du logement social, tout en permettant de prendre en compte le "parc social de fait". Les bénéficiaires potentiels englobaient toutes les catégories de résidents (à l'exception des étrangers en situation non régulière), dès lors que leurs revenus sont modestes.

**Selon la proposition contenue dans le rapport, il devait enfin être tenu compte, non du nombre des aides versées mais des "personnes abritées", c'est-à-dire de l'ensemble formé par l'allocataire et les personnes à sa charge.**

④ **Le groupe de travail** constitué au sein du Comité des finances locales a réagi positivement à l'ensemble de ces propositions tout en nuanciant l'objectif d'une suppression pure et simple du critère "construction sociale".

Il a souligné la pertinence du poids prépondérant accordé au critère des bénéficiaires des allocations logements.

Cette pertinence se mesure au regard, d'une part des conditions de prise en compte, par le nouveau critère, de la charge des communes et, d'autre part, de la fiabilité du recensement des données.

S'agissant en particulier de la fiabilité du recensement des données relatives aux aides personnelles, le groupe de travail a souligné le fait que 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. Le recensement apparaît par conséquent tout à la fois simple, digne de confiance et donc beaucoup moins contestable que le dispositif actuel afférent au logement social.

Pour ce qui est de l'adéquation du critère "aides personnelles au logement" à la prise en compte de la charge réelle éprouvée par les communes, le groupe de travail du Comité des finances locales a souligné la nécessité de rapporter le nombre des allocataires et de leurs ayant-droit non pas à la population mais au nombre de logements inscrits sur le rôle de taxe d'habitation afin de prendre en compte, comme c'est d'ailleurs le cas depuis la réforme de la DSU introduite par la loi du 31 décembre 1993, le **taux d'occupation** de certains logements.

**Parallèlement à la pertinence du critère "aides personnelles au logement", le groupe de travail a toutefois relevé, à juste titre, les risques que ferait courir la disparition pure et simple du critère de "construction à caractère social".**

Des nombreuses simulations effectuées par l'administration sur les communes de 10.000 habitants et plus, il ressortait, en effet, que, dans tous les cas, trente à quarante communes, pour la quasi totalité situées en région parisienne, se trouvaient exclues du dispositif de la DSU.

Si l'on appréhende le montant des attributions au niveau régional, les transferts étaient relativement peu importants (environ 7,5 % du total des crédits mis en répartition), mais systématiquement défavorables à la région parisienne. Dans la simulation la plus favorable, avec une dotation de solidarité urbaine augmentée de 100 millions de francs, les attributions versées aux communes de la région Ile-de-France chutaient de 20 %.

Les transferts observés paraissent avoir trois origines :

- l'application sans nuance de la proposition contenue dans le rapport du corps d'inspection peut soulever un problème : sans que la validité intrinsèque du nouveau critère retenu soit en cause, le fait de ne retenir dans l'indice synthétique qu'un seul critère (aides personnelles au logement) au lieu de deux (logements sociaux et aides personnelles au logement) modifie les conditions de la répartition car **les deux critères actuellement mis en oeuvre ne se recouvrent pas ;**

- ils mettent en évidence la spécificité de la région Ile-de-France au regard des critères de l'indice. Dans le régime actuel, le potentiel fiscal et le revenu y sont structurellement plus élevés qu'en province du fait de l'effet prix. **La substitution des APL (dont l'attribution est liée à des conditions de ressources) aux logements sociaux aggraverait ce type de distorsion.** En outre, les situations des départements sont variables et on ne peut éviter des transferts d'un département à l'autre ;

- enfin, il est clair que les transferts opérés entre les communes qui demeurent éligibles trouvent souvent leur origine dans les effets de seuil liés aux coefficients retenus dans le calcul de la dotation (0,5, 1 et 1,5) selon l'appartenance à l'un ou l'autre quartile.

En présentant **les conclusions du groupe de travail devant le Comité des finances locales le 30 novembre dernier**, notre collègue député, M. Gilles Carrez, avait conclu que la meilleure solution consistait à conserver la proposition de la mission des inspections tout en maintenant un quatrième critère dans l'indice synthétique dont l'objet serait de mesurer les charges liées à la pierre. Dans cette optique, ce dernier critère pouvait être simplifié pour n'être plus constitué que du nombre de logements locatifs appartenant aux seuls organismes HLM et sociétés d'économie mixte ayant bénéficié d'un financement aidé, ainsi qu'aux filiales sociales de la Caisse des dépôts et consignations. Il a indiqué que la nouvelle pondération pourrait dans ce schéma être la suivante : 45 % pour le potentiel fiscal ; 15 % pour le nombre de logements sociaux ; 30 % pour les aides au logement qui viseraient le nombre de personnes abritées et non pas le nombre d'aides ; 10 % pour le revenu.



### III - LE PROJET DE LOI : UN REFLET FIDELE DES TRAVAUX DE REFLEXION MENES DEPUIS DEUX ANS.

La nouvelle rédaction de l'article L.234-12 du code des communes proposée par l'article 3 est la traduction des propositions contenues dans le Bilan précité du mois de juin 1995 et dans les conclusions du groupe de travail du Comité des finances locales.

① Il est tout d'abord prévu l'extension aux **communes de 5.000 à 10.000 habitants** du principe d'un classement en fonction d'un **indice synthétique** de ressources et de charges, seul **le premier dixième** de ces communes bénéficiant d'une attribution de la dotation de solidarité urbaine.

L'indice synthétique de ressources et de charges de ces communes serait obtenu par l'addition des quatre rapports pondérés utilisés pour les communes de 10.000 habitants et plus (potentiel fiscal, constructions à caractère social, personnes bénéficiant d'aides au logement, revenu des ménages). Toutefois, les valeurs de référence utilisées pour le calcul de ces rapports seraient, bien sûr, les valeurs moyennes pour les communes dont la population est comprise entre 5.000 et 9.999 habitants.

En tout état de cause, les communes de moins de 5.000 habitants ne sont plus, en droit, éligibles à la DSU. D'après les renseignements fournis à votre rapporteur, il apparaît toutefois qu'aucune commune, dont la population au sens de l'article L 234-2 du code des communes (population totale majorée d'un habitant par résidence secondaire) est inférieure à 5.000 habitants, n'a jamais été éligible à la DSU.

Conformément aux règles actuellement en vigueur, l'enveloppe à répartir entre les communes de 5.000 à 9.999 habitants éligibles à la dotation sera égale au produit de leur population par le montant moyen par habitant revenant à l'ensemble des communes éligibles<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La rédaction proposée tranche d'ailleurs avec la formulation ambiguë du second alinéa du paragraphe IV de l'actuel article L.234-12 du code des communes qui peut s'interpréter comme accordant à chaque commune éligible de moins de 10.000 habitants la même attribution par habitant.

Par la suite, l'attribution revenant à chacune de ces communes sera égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribuée et par celle de son effort fiscal, dans la limite de 1,3<sup>1</sup>.

Les communes concernées, à la différence de celles de 10.000 habitants et plus, ne verront donc pas leur indice pondéré par un coefficient de majoration ou de minoration. Ce choix est justifié par le caractère naturellement fortement accentué de la pente des indices des communes de 5.000 habitants à 9.999 habitants éligibles. Celle-ci s'adoucit ensuite nettement, une fois passé le premier dixième du classement, ce qui prouve d'ailleurs la très grande pertinence du choix des 10 %, les quatre-vingt dix autres pour cent ne présentant pas de grandes différences entre eux (cf. première partie du présent rapport).

Sur la base des données pour 1995, au terme de cette première réforme, 99 communes seraient ainsi éligibles au lieu de 69 aujourd'hui, dont 60 communes nouvelles jusqu'à présent exclues en raison du seuil très élevé de 1.100 logements sociaux. Le coût d'une telle mesure serait de l'ordre de 22,5 millions de francs <sup>2</sup>.

② **Priorité** serait ensuite donnée, dans l'évaluation des charges induites par le logement social, **au critère des bénéficiaires d'une aide personnelle** sur le critère des constructions bénéficiant d'une aide à la pierre, conformément aux conclusions du rapport de la mission conjointe confiée en 1994 à l'Inspection générale de l'administration, à l'Inspection générale des finances et au Conseil général des ponts et chaussées, ce qui emporte trois conséquences :

- Sont pris en compte pour les aides personnelles au logement non seulement leurs bénéficiaires mais également les conjoints et les personnes à charge vivant habituellement dans le foyer concerné. Les aides visées elles-mêmes restent les mêmes que dans le droit en vigueur : l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement à caractère familial (ALF) et l'allocation de logement à caractère social (ALS).

---

<sup>1</sup> Actuellement, l'effort fiscal est bien pris en compte dans la limite de 1,3 pour la répartition des attributions aux communes de moins de 10.000 habitants, mais c'est le décret qui le précise (article R.234-8 du code des communes).

<sup>2</sup> Cette évaluation est donnée "a minima". La DSU versée en 1995 aux communes de moins de 10.000 habitants s'est élevée à environ 34 millions de francs. Sur la foi des données physiques utilisées en 1995 et compte tenu d'une hypothèse de croissance de la DSU de 450 millions de francs (hypothèse sous-évaluée ; cf : article 2), le Gouvernement pouvait annoncer dans une note de présentation du présent projet de loi que le supplément en 1996 atteindrait 22,5 millions de francs, soit une enveloppe de DSU pour les communes de moins de 10.000 habitants de 56,5 millions de francs.

La notion de personne abritée est retranscrite sous le vocable "*les bénéficiaires d'aides au logement, leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer*". Cette formule est, en fait, un "cocktail" de celles utilisées par la législation en vigueur pour les trois catégories d'aides afin de désigner les personnes prises en compte dans l'établissement du barème de ces aides.

- La **pondération** accordée au critère des constructions bénéficiant d'une aide à la pierre descend de 20 % à 15 % et celle attachée au critère des bénéficiaires d'aides personnelles remonte de 20 % à 30 %, cependant que le critère potentiel voit sa pondération abaissée de 50 % à 45 % et que le critère "revenu des ménages" est affecté d'une pondération inchangée à 10 %. Comme dans le droit actuel, chacun des pourcentages de pondération pourra toutefois être majoré ou minoré pour l'ensemble des communes bénéficiaires d'au plus cinq points dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Quoiqu'il en soit, **le critère "aides personnelles" pèsera en moyenne deux fois plus que le critère "aides à la pierre"**.

Enfin, la précision selon laquelle, pour le critère "revenu des ménages", le rapport sera calculé en prenant en compte la population qui résulte non seulement des recensements généraux mais également des **recensements complémentaires** vise simplement à mettre le droit en conformité avec la pratique.

- Pour le critère "aides à la pierre", seuls sont dorénavant retenus, dans un souci de simplification et, surtout, de **fiabilité**, les logements locatifs appartenant aux organismes de HLM, aux sociétés d'économie mixte locales<sup>1</sup> et aux sociétés à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations<sup>2</sup>, à l'exclusion des logements foyers<sup>3</sup>. Ce champ représente environ **85 %** du total, jusqu'alors pris en compte, comme le révèle le graphique ci-après.

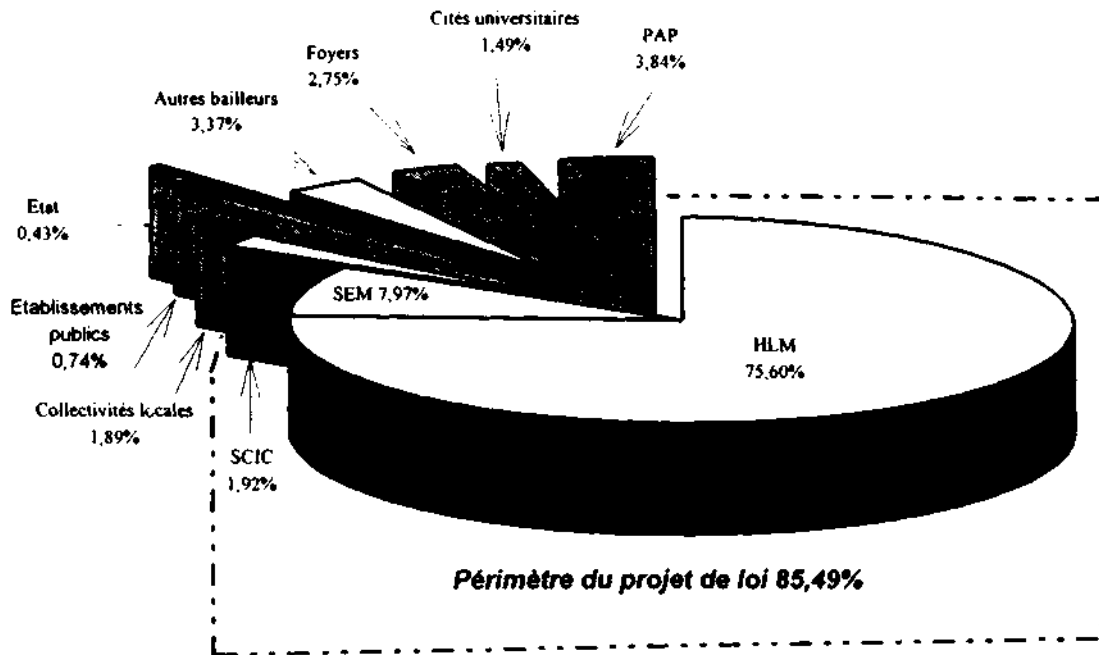
---

<sup>1</sup> Il n'existe que deux SEM nationales, qui, sous bénéfice d'inventaire, ne disposent pas d'un patrimoine locatif à vocation sociale.

<sup>2</sup> Sont en fait ici visées les filiales de la SCIC (Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts). Cf. : V ci-après.

<sup>3</sup> Cette exclusion est en facteur commun aux trois catégories qui précèdent : HLM, SEM et SCIC.

## REPARTITION DES LOGEMENTS SOCIAUX



③ Pour les collectivités de 10.000 habitants et plus uniquement, le présent article prévoit ensuite **un accroissement des attributions des communes les plus défavorisées et la suppression des ressauts** dans les variations des dotations individuelles grâce à la mise en place **d'un coefficient de majoration variant linéairement de 2 à 0,5** pour les communes éligibles dans l'ordre décroissant de leur indice. La formule du **coefficient linéarisé** serait la suivante :

2-2 (rang de classement / 892)

Il existe 892 communes de 10.000 habitants et plus parmi lesquelles 669 (les trois quarts) sont donc éligibles.

La première commune dans le classement bénéficiera ainsi d'un coefficient de majoration très proche de 2 sans lui être exactement égal. Quant à la six cent soixante neuvième, le coefficient de minoration sera précisément de 0,5 (2-2 (669/892)).

D'après l'exposé des motifs, **les mouvements d'entrée et de sortie consécutifs à la réforme seraient limités à 20 communes, sans préjudice pour les grandes villes ni pour la région Ile-de-France**, deux catégories très sensibles aux variations de la composition de l'indice.

Sur la base des données pour 1995 et en supposant une progression de la DSU de 450 millions de francs, le nombre des communes perdantes du fait de ce dispositif et de la nouvelle définition du critère de charge constitué par le logement social serait de **34**, cependant que les 15 communes les plus défavorisées connaîtraient une croissance moyenne de 40 % de leur DSU. L'abondement de la dotation de solidarité urbaine devant certainement s'établir entre 600 et 650 millions de francs au moins, le chiffre de 34 communes "perdantes" (sur 669) devra certainement être minoré (lire le commentaire sous l'article deux).

④ Enfin, le présent article instaure un dispositif de **garantie d'attribution, non renouvelable, pour les communes perdant leur éligibilité à la dotation de solidarité urbaine**.

Ce mécanisme, décalqué de celui en vigueur pour le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, prévoit une attribution de sortie égale à **la moitié** de celle perçue l'année précédente.

La garantie de sortie de la dotation de solidarité urbaine pourra se cumuler, le cas échéant, avec **l'intégralité** de l'attribution revenant à une commune au titre de la première fraction "*bourg-centre*" de la dotation de solidarité rurale.

Votre rapporteur rappelle, en effet, que lorsqu'une commune est éligible à la DSU et qu'elle remplit les conditions pour bénéficier de la première fraction de la DSR ("*bourg-centre*"), la dotation lui revenant à ce dernier titre est, en principe, diminuée de moitié (article L.234-13 du code des communes). La collectivité percevant une garantie au titre de la DSU n'étant, par définition, plus éligible à la dotation de solidarité urbaine ne pourra donc plus se voir opposer cette dernière règle et percevra ainsi, si elle y est éligible, la totalité de l'enveloppe à laquelle elle a droit au titre de la DSR-première part.

Le coût de cette garantie est évalué à 11 millions de francs en 1996, dont environ 9 millions de francs pour les communes de 10.000 habitants et plus et 2 millions de francs pour les communes de moins de 10.000 habitants, prélevés par **préciput** sur la DSU.

Rappelons, pour terminer, que **l'article 8**, analysé au fond par votre commission des lois, contient des dispositions de **cohérence** avec la nouvelle définition du logement social telle qu'elle figurerait dans le III de l'article L.234-12 du code des communes en application de l'article 3 du présent projet de loi.

Il **valide**, en effet les répartitions de dotations affectées aux collectivités territoriales avant 1995 en tant que ces répartitions seraient contestées sur le fondement du défaut de prise en compte des **logements-foyers** et des **résidences universitaires** au nombre des logements sociaux.

Les logements foyers et les résidences universitaires n'auront ainsi été pris en compte dans la définition du logement social que pour les dotations réparties au titre de 1995, à raison d'un logement pour trois lits (décret du 10 mai 1994).

#### **IV - UNE DEMARCHE D'ENSEMBLE APPROUVEE PAR VOTRE COMMISSION SOUS RESERVE D'UN NOMBRE LIMITE D'AMENAGEMENTS**

Votre commission des finances a approuvé la volonté d'amélioration exprimée par les rédacteurs du présent article. L'extension de la technique de l'indice synthétique aux communes de 5.000 à 9.999 habitants, la mise en place d'un coefficient linéaire pondérant l'indice synthétique des communes de 10.000 habitants et plus, l'institution d'une garantie de sortie de la DSU, sont autant de mesures de bon sens qui n'appellent d'autres réserves que rédactionnelles.

La même remarque peut être exprimée à l'égard du choix fait de mettre en relief le poids de la population couverte par l'un des mécanismes d'aide personnelle au logement. A ce sujet, un seul point pourrait, semble-t-il, prêter à contestation : **fallait-il rapporter les personnes "abritées" à la population ou, comme le propose le Gouvernement, au nombre des logements ?**

La première solution est relativement plus favorable aux centres-villes anciens dont la population est vieillissante et où les logements sont caractérisés par un taux assez faible d'occupation.

La seconde solution apparaît plus bénéfique aux communes dans lesquelles le taux d'occupation des logements est relativement élevé. Elle permet notamment de mieux prendre en compte les grands ensembles à forte concentration de population immigrée.

Considérant que la priorité devait être accordée à ces communes-ci plutôt qu'à celles-là, votre commission n'a pas modifié sur ce point le texte du Gouvernement.

**En fait, la principale faiblesse du dispositif proposé est constituée par la nouvelle définition du critère du logement social.**

Celle-ci répond, en effet, à une finalité que l'on pourrait qualifier d'exogène : **être fiable**, afin de mettre un terme au contentieux qui ne cesse d'enfler à ce sujet <sup>1</sup>.

Ce faisant, elle concentre encore plus de critiques que la précédente au regard de ce qui devrait être sa véritable finalité : faire ressortir la charge que représente pour les communes la concentration des logements sociaux sur leur territoire. Au moment où le Parlement discute du projet de loi relatif au supplément de loyer de solidarité, le moins que l'on puisse dire est que le caractère social des occupants des trois patrimoines ici visés est loin d'être toujours vérifié. A contrario, le secteur diffus bénéficiaire de PAP (ou, depuis cette année, les "prêts à taux zéro") et de PLA est, cette fois, complètement exclu de la comptabilisation des logements sociaux.

Cette première faiblesse n'est **pas contestable**, mais votre commission des finances admet qu'elle est **inévitabile** et vous proposera d'adopter le nouveau périmètre des "*logements sociaux*", sous réserve toutefois d'un aménagement non négligeable.

En effet, **la menace que fait peser le contentieux**, à travers les possibilités de rectifications d'attributions individuelles, sur les dotations futures de solidarité urbaine paraît sérieuse, même si le coût potentiel du passé doit encore être établi avec précision (cf : l'avis de votre commission des lois sur ce point). Du moins les sources d'incertitude peuvent-elles être taries pour l'avenir. Le texte du Gouvernement propose, à juste titre, pour ce faire, de s'en tenir au parc immobilier faisant l'objet **d'un recensement fiable grâce notamment à une consolidation nationale**, tout en éliminant de cet ensemble le patrimoine propre de l'Etat qui, à de rares exceptions près, ne correspond pas à la notion de logement social.

---

<sup>1</sup> Le nombre des contestations atteint 100 dossiers au titre de la répartition pour 1995, à comparer avec les chiffres des précédentes années retracés dans le rapport, joint en annexe, de la mission commune de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'Administration et du Conseil général des Ponts et Chaussées.

Si le résultat n'est **pas un reflet exact** de cette notion du moins doit-il répondre à un **principe d'équité**. Tel semble être en général le cas dès lors que ce qui est perdu d'un côté, car sortant du critère "*logement social*", est conservé, voire amplifié de l'autre côté avec le critère "*aides personnelles*" dont le poids relatif est dorénavant double du premier.

Il en est ainsi des résidences universitaires qui, si elles ne sont pas comprises dans le patrimoine d'un organisme d'habitation à loyer modéré, continueront d'être indirectement prises en compte à travers l'ALS-étudiants.

Dans le même ordre d'idée, le logement insalubre, c'est-à-dire ne répondant pas aux normes minimales d'habitabilité, qui ne peut être pris en compte au travers du critère patrimonial, mais apparaît dans le critère des aides à la personne puisque celles-ci sont accordées sans condition aux personnes âgées et infirmes, sera mieux apprécié qu'aujourd'hui grâce à l'accroissement de la pondération de ce second critère.

La commission s'est interrogée sur la **possibilité d'affiner le critère du logement social** dans sa nouvelle définition tout en conservant l'objectif de fiabilité et sans perdre de vue celui de l'équité. Elle a constaté que la mise à l'écart techniquement possible, au sein du patrimoine des organismes d'HLM, des logements susceptibles de donner lieu au paiement d'un surloyer défavoriserait relativement la région parisienne dans la répartition de la DSU, compte tenu du niveau moyen de richesse de ses habitants.

De même, s'il existe des instruments permettant de recenser avec une plus grande certitude les logements construits à l'aide des prêts PAP ou des nouveaux prêts à taux zéro, comme le souligne le rapport de la mission conjointe IGF-IGA - Pont-et-Chaussées, leur relative faible densité dans la région d'Ile-de-France provoquerait, là encore, un transfert de ressources vers la Province.

**Votre commission n'a en fait recensé qu'une seule "erreur manifeste" dans le classement final des communes auquel conduit le projet du Gouvernement : celui des communes, essentiellement localisées dans les bassins miniers du Pas-de-Calais et de la Moselle, dont le parc de logements est, dans une forte proportion, propriété des houillères de bassin et de Charbonnages de France ou de leurs filiales et sont mis gratuitement à disposition de leurs occupants.**

La spécificité de ces collectivités incontestablement confrontées à de très graves problèmes économiques, n'est ainsi plus prise en compte au travers du critère "*logement social*" et ne l'a jamais été à travers celui des aides à la personne puisque les logements concernés ne sont pas locatifs et ne relèvent donc pas des différents régimes précités (APL, ALS, ALF).



D'autres patrimoines "*patronaux*" mis à disposition gratuite de leurs occupants sont touchés par la nouvelle définition du logement social, mais les effets apparaissent moindres, soit parce que le parc concerné est plus diffus et moins concentré sur tel ou tel territoire communal, soit parce que les communes sur lesquelles il est présent sont de trop petite taille pour percevoir la DSU.

S'agissant de la fiabilité des informations relatives aux patrimoines des houillères de bassin et des Charbonnages de France ainsi que de leurs filiales, la direction générale des collectivités locales a indiqué à votre rapporteur qu'elle disposait des informations lui permettant d'obtenir une image fidèle des logements concernés.

## V - LES AMENDEMENTS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté cinq amendements au présent article :

1. Le premier, de portée rédactionnelle, permet d'éviter la mention, qui n'apparaît guère heureuse, d'une "*proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement, de leur conjoint et des personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer dans le nombre total de logements de la commune*".

Il a semblé syntaxiquement plus exact à votre commission de définir le critère "aides à la personne" comme le "*rapport entre la moyenne communale par logement des bénéficiaires d'aides au logement, de leur conjoint et des personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer et cette même moyenne constatée dans l'ensemble des communes de 10.000 habitants et plus*".

2. Le patrimoine locatif à vocation sociale du groupe "*Caisse des dépôts et consignations*" est essentiellement concentré auprès des filiales de la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations, plus connue sous ses initiales de SCIC. La SCIC est, d'ailleurs, elle-même filiale de C3D ("*Caisse des Dépôts - Développement*"), société holding entièrement contrôlée par la Caisse des dépôts. Depuis le décret de 1987 mentionnant le patrimoine locatif des "*sociétés à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations*", celle-ci a, en effet, transféré à C3D toutes ses participations dans les filiales immobilières et de service.

La reprise pure et simple de la formulation du décret 1987 n'apparaît donc plus adéquate et il paraît préférable, en toute rigueur, de lui substituer, afin d'éviter toute contestation pour la définition du critère du logement social, la mention des *"filiales de la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations"*.

Votre rapporteur précise que le terme de filiale serait ici entendu au sens de l'article 354 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales <sup>1</sup>.

**3. Le troisième amendement**, de fond celui-ci, vise à apporter une réponse à la nécessaire prise en compte de la situation très spécifique des communes des bassins houillers. La justification en a été énoncée plus haut.

D'après les renseignements fournis à votre rapporteur, le patrimoine concerné se répartit comme suit :

- dans le Nord-Pas-de-Calais, il est propriété de deux sociétés civiles immobilières entièrement contrôlées par Charbonnages de France ;

- en Lorraine, les logements appartiennent soit directement à la houillère de bassin, soit à une société civile immobilière placée sous son contrôle ;

- dans le bassin Centre-midi, c'est la houillère de bassin qui est propriétaire.

On rappellera que Charbonnages de France et les houillères de bassin sont juridiquement des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), ce qui rend inadéquat le recours à la notion de *"filiale"*.

Cette diversité de situations conduirait à retenir la formule suivante : *"Sont également considérés comme des logements sociaux pour l'application du présent article, les logements appartenant aux houillères de bassin, aux sociétés à participation majoritaire des houillères de bassin ainsi qu'aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages des France"*.

**4.** La rédaction proposée par le Gouvernement pour le calcul de l'indice synthétique des communes de 5.000 à 9.999 habitants est apparue à votre commission empreinte d'une certaine contradiction.

---

<sup>1</sup> Art. 354 : *"Lorsqu'une société possède plus de la moitié du capital d'une autre société, la seconde est considérée pour l'application de la présente section, comme filiale de la première"*.

Le premier alinéa du paragraphe IV de l'article L.234-12 du code des communes, dans la nouvelle rédaction proposée par le présent article, prévoit, en effet, que cet indice est obtenu par l'addition de quatre rapports **identiques** à ceux appliqués pour le calcul de l'indice synthétique des communes de 10.000 habitants et plus. Or, les moyennes utilisées comme références pour la définition desdits rapports sont celles constatées dans les communes de 10.000 habitants et plus.

De fait, le deuxième alinéa du nouveau IV de l'article L.234-12 du code des communes doit donc préciser que les valeurs de référence utilisées pour le calcul des rapports permettant de définir l'indice synthétique des communes de 5.000 à 9.999 habitants sont les valeurs moyennes pour les communes dont la population est comprise entre 5.000 et 9.999 habitants. Dans ces conditions, les rapports ne sont pas "*identiques*" entre le nouveau III et le nouveau IV de l'article L.234-12 du code des communes.

Il paraît dans ces conditions, préférable d'écrire dans le IV que "*les dispositions du III s'appliquent pour le calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges [des] pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants, sous réserve de la substitution des moyennes nationales constatées pour ces communes aux moyennes nationales constatées pour les communes de 10.000 habitants et plus*".

5. Enfin, votre commission vous proposera une nouvelle rédaction, simplifiée, mais qu'elle juge plus précise, du texte du premier alinéa du nouveau paragraphe VI de l'article L.234-12 du code des communes relatif au calcul du coefficient de pondération appliqué à l'indice synthétique de chaque bénéficiaire de 10.000 habitants et plus.

Il a notamment paru préférable de substituer à la notion de "*linéarité*" celle "*d'uniformité*" qui rend plus exactement l'idée d'une diminution du coefficient de pondération de 2 à 0,5 au rythme régulier d' $1/669^e$  à chaque rang de classement.

Il convient en outre de préciser, dans les deux alinéas du VI, que le calcul des attributions de DSU ne vaut que pour les communes **éligibles** de 5.000 à 9.999 habitants ou de 10.000 habitants et plus et non pour toutes.

**Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

*Article 4*

**Coordination**

**Commentaire : Cet article contient une disposition rédactionnelle tirant les conséquences du pouvoir reconnu au comité des finances locales, par l'article premier du présent projet de loi, de moduler, sous certaines conditions, le taux de progression de la dotation forfaitaire.**

L'article L.234-21 du code des communes, relatif aux missions et aux compétences dévolues au comité des finances locales, prévoit que ce dernier contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement.

A ce titre, il fixe le montant des ressources affectées, au sein de la dotation d'aménagement, respectivement à la dotation des groupements de communes, à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale.

Préalablement à la mise en répartition de la DGF, le comité des finances locales prélève également les sommes nécessaires aux deux concours particuliers formant préciputs : la compensation versée aux collectivités et établissements qui mettent des fonctionnaires à la disposition des organisations syndicales, d'une part ; la dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement du comité des finances locales et le coût des travaux qui lui sont nécessaires, d'autre part.

Il convient, au sein de l'article L.234-21 du code des communes, de tirer les conséquences de la nouvelle marge de décision accordée par l'article premier du présent projet de loi au comité des finances locales s'agissant du taux d'évolution de la dotation forfaitaire (cf. : commentaire sous l'article premier).

Tel est l'objet du présent article qui complète le deuxième alinéa de l'article L.234-21 du code des communes afin de prévoir que le comité fixe la part des ressources mentionnées aux articles L.234-7 (dotation forfaitaire) et L.234-9 (dotation d'aménagement), ainsi que celles prévues aux articles L.234-14 (compensation au titre des fonctionnaires des collectivités locales mis à la disposition d'organisations syndicales) et L.234-15 (dotation de fonctionnement du comité des finances locales) et en contrôle la répartition.

L'insertion proposée par le gouvernement a le mérite de la simplicité. Elle présente cependant **deux légers défauts** :

1. Elle ne tient pas compte du fait que le comité des finances locales ne sera pas systématiquement conduit à fixer la part des ressources affectées à la dotation forfaitaire. Le nouveau septième alinéa de l'article L.234-7 du code des communes précise les conditions auxquelles doit répondre la composition de l'indexation de la DGF pour que cette situation se produise.

2. Alors que la rédaction actuelle signifie bien que le comité des finances locales répartit les ressources de la dotation d'aménagement prévue à l'article L.234-9 entre ses trois composantes (groupements, DSU, DSR), celle proposée par le gouvernement risque de modifier la portée des dispositions en vigueur et pourrait signifier simplement que le comité se contente de répartir les crédits de la DGF entre la dotation forfaitaire, d'une part, et les dotation d'aménagement, d'autre part, sans, ensuite, déterminer le contenu de celle-ci.

Afin de pallier ces deux inconvénients. Votre commission vous propose donc plutôt de **compléter** le deuxième alinéa de l'article L.234-21 du code des communes afin de prévoir que le comité des finances locales fixe également, **le cas échéant**, le taux de progression de la dotation forfaitaire dans les conditions prévues par le septième alinéa de l'article L.234-7 et en contrôle la répartition.

**Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

*Article 5*

**Ressources du fonds de solidarité des communes  
de la région d'Ile-de-France**

**Commentaire :** Cet article abaisse 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 les communes de cette région deviennent contributrices au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSCRIF). L'objectif poursuivi étant essentiellement le maintien de Paris dans la liste des contributeurs, une partie des communes concernées par cette adaptation reste exclue de l'obligation de financer le FSCRIF grâce à une clause les déchargeant de cette contrainte lorsqu'elles sont éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU).

La loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine a également mis en place un mécanisme de solidarité financière intercommunale propre à la région d'Ile-de-France, prenant la forme d'un fonds alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées. L'objet du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSCRIF) est très proche de celui d'une dotation de solidarité urbaine qui profite relativement peu aux collectivités de la région parisienne : institué afin de "rattraper" la faiblesse de l'enveloppe DSU affectée à cet ensemble géographique, le FSCRIF contribue *"à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes"*.

Le présent article vise, en fait, à assurer la pérennité de ce fonds puisque le principal contributeur, la Ville de Paris, risquait de sortir, en 1996, de la liste des collectivités alimentant le FSCRIF si les règles actuellement en vigueur n'avaient pas été aménagées.

**I - LES MÉCANISMES DE PRÉLÈVEMENT AU PROFIT DU FONDS  
DE SOLIDARITÉ DES COMMUNES DE LA RÉGION D'ILE-DE-  
FRANCE**

L'article L. 263-14 du code des communes fixe les conditions de financement du fonds de solidarité en prévoyant que les communes contributives sont celles dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à

une fois et demie le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de la région d'Ile-de-France.

La moyenne régionale étant de 4.559.774659 francs en 1995, la valeur de référence était donc de 6.839.6619885 francs l'année dernière.

Le prélèvement fait l'objet d'une retenue à la source sur les recettes fiscales de ces communes, issues des quatre taxes directes locales : il est imputé sur les attributions versées mensuellement aux communes contributives au titre de ces taxes, en application de l'article L. 232-3 du code des communes (Compte d'avances).

L'assiette du prélèvement est constituée par le montant du potentiel fiscal par habitant de la commune considérée excédant la valeur de référence.

A cette assiette est appliqué un taux d'écrêtement déterminé en fonction du rapport existant entre le potentiel fiscal par habitant et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de la région.

La loi prévoit trois taux de prélèvement :

1. - Pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à une fois et demie et inférieur à deux fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de la région d'Ile-de-France (soit respectivement 6.839.6619885 francs et 9.119.549318 francs en 1995), le taux de prélèvement s'élève à 8 %.

La cotisation pour le FSCRIF est ensuite calculée selon la formule suivante :

**Pop x (PF - valeur absolue de PF) x 8 %**

avec Pop = Population DGF

avec PF = potentiel fiscal par habitant de la commune considérée

et avec valeur absolue de PF = potentiel fiscal moyen des communes de la région Ile-de-France = 4.559.774659 francs en 1995.

2. - Pour les communes dont le potentiel fiscal est supérieur ou égal à deux fois et inférieur à trois fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de la région d'Ile-de-France (soit respectivement 9.119,549318 francs et 13.679,323977 francs en 1995), le taux de prélèvement s'élève à 9 %.

3. - Pour les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à trois fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de la région d'Ile-de-France (soit 13.679,323977 francs en 1995), le taux de prélèvement s'élève à 10 %.

Toutefois, l'article 14 de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 dispose que le prélèvement opéré sur les communes contributives ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatée dans le compte administratif afférent au pénultième exercice (compte administratif de 1993 pour l'exercice 1995). Les dépenses réelles de fonctionnement concernent toutes les dépenses inscrites à la section fonctionnement du compte administratif à l'exception des amortissements, des garanties d'emprunts et des dépenses concernant les travaux en régie non réalisés.

Enfin, le même article 14 dispose que pour les communes qui remplissent les conditions nécessaires pour bénéficier de la première part de la deuxième fraction du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) modifié par la loi d'orientation n°95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (ex-deuxième part de la deuxième fraction du FNPTP)<sup>1</sup>, il est sursis exceptionnellement à l'application du prélèvement. La régularisation à intervenir ultérieurement n'est chiffrée qu'après approbation des comptes administratifs de l'exercice précédent et de l'exercice en cours. Ce sursis ne s'applique que l'année d'admission au bénéfice de cette première part.

Ainsi, pour les communes ayant bénéficié en 1995 des attributions de la seconde part du FNPTP au titre des pertes de bases de taxe professionnelle constatées en 1995, le prélèvement n'interviendra qu'après l'adoption des comptes administratifs de 1994 et 1995.

En 1995, 60 communes ont été contributives à ce mécanisme de solidarité pour un montant total de 618.484.760 francs. 43 d'entre elles ont bénéficié du plafonnement à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement. 16 communes sont devenues contributives en 1995, tandis que 8 ne l'étaient plus.

Sur ces 60 communes, 11 seulement avaient plus de 10.000 habitants : 6 dans les Hauts-de-Seine, les 4 autres (Paris mis à part) dans les Yvelines (1 commune), l'Essonne (1 commune), la Seine-Saint-Denis (1 commune) et le Val-de-Marne (1 commune).

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la fraction attribuée à titre de compensation aux communes qui enregistrent d'une année sur l'autre une perte importante de bases d'imposition à la taxe professionnelle.



Ces communes avaient un potentiel fiscal moyen de 7.741,8492 francs par habitant en 1995 (le potentiel fiscal moyen des communes de la région Ile-de-France en 1995 étant, on le rappelle, de 4.559,774659 francs).

## II - LES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS

Les aménagements proposés sont de deux ordres :

- conserver la Ville de Paris parmi les contributeurs au FSCRIF alors que cette collectivité n'aurait vraisemblablement plus été débitrice à compter de 1996 ou 1997 ;

- implicitement et de manière plus accessoire, supprimer la suspension de contribution pour les communes bénéficiant des attributions de la fraction du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle correspondant à la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle.

- L'abaissement à 1,4 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France du seuil à partir duquel <sup>(1)</sup> les communes de cette région deviennent contributrices au FSCRIF permet de préserver la présence de Paris parmi les contributeurs et conserve par voie de conséquence au fond environ les trois-quarts de ses ressources.

Cet aménagement aurait cependant pour effet supplémentaire, sur la foi des données physiques pour 1995, d'élargir le champ des communes contributrices à dix nouvelles collectivités, dont trois ont toutefois subi des pertes de bases de taxe professionnelle pour la première fois en 1995.

L'objectif du gouvernement n'étant pas d'étendre l'assiette des contributions mais simplement d'assurer la pérennité du mécanisme, celui-ci propose de prévoir que les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine au titre de la même année sont exonérées de participation au financement du fonds. Sur la base des données physiques connues pour 1995, cette règle ferait d'emblée sortir trois communes nouvellement éligibles au

---

<sup>1</sup> A la différence de la rédaction actuelle, passablement ambiguë sur ce point puisqu'elle peut donner lieu à deux interprétations différentes entre le deuxième et le quatrième alinéas de l'article L. 263-14 du code des communes, celle proposée par le gouvernement inclut dorénavant clairement parmi les collectivités contributrices celles dont le potentiel fiscal est exactement égal à 1,4 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France. Le reste de la délimitation entre les trois strates de contributeurs demeure, en revanche, confus (cf : ci-après).

principe de la contribution du fait de l'abaissement du seuil de potentiel fiscal : Orly (Val-de-Marne), Nanterre et Gennevilliers (Hauts-de-Seine) (<sup>1</sup>).

• Dans la rédaction proposée par le gouvernement, le principe selon lequel les communes éligibles à la DSU sont exonérées de contribution au FSCRIF se substituerait à celui selon lequel il est sursis à l'application du prélèvement pour les communes qui remplissent, pour la première fois, les conditions pour bénéficier de la première part de la deuxième fraction du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (compensation pour pertes de bases de taxe professionnelle).

A titre indicatif, six communes contributives en 1995 ont été exonérées en application de cette clause, qu'il est donc proposé de supprimer, pour un montant d'exonération de 21,9 millions de francs : Grandpuits-Bailly-Carrois et Sept Sorts (Seine-et-Marne), Saint-Aubin (Essonne), Courbevoie (<sup>2</sup>) (Hauts-de-Seine), Chennevière-les-Louvres et le Plessis-Gassot (Val d'Oise).

Le gouvernement justifie l'abrogation de ces dispositions par leur caractère difficilement applicable.

Dans la pratique, en effet, le plafonnement du prélèvement annuel à 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice a transformé la suspension du paiement de la contribution au FSCRIF en exonération pure et simple, le cumul du versement de l'année et de celui, suspendu, de l'année précédente, entraînant presque systématiquement le dépassement de ce plafond.

### III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission, considérant le caractère minime des effets collatéraux des aménagements proposés par le gouvernement, a approuvé l'esprit du présent article et a simplement voulu le compléter en affinant la

---

<sup>1</sup> Une fois exclues ces trois communes, l'apport des sept autres communes éligibles en application de l'abaissement du seuil à 1,4 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France serait minime : 7,9 millions de francs pour les quatre communes nouvellement contributives sans pertes de bases de taxe professionnelle et 6,9 millions de francs pour les trois communes nouvellement contributives ayant subi en 1995 des pertes de bases de taxes professionnelles. Rappelons toutefois que ces chiffres sont purement indicatifs puisqu'ils sont élaborés sur la base des données physiques connues pour 1995.

<sup>2</sup> Dont l'exonération a représenté à elle seule 21,3 millions de francs de manque à gagner pour le fonds.

délimitation des trois catégories de contributeurs (à 8 %, 9 % et 10 %) caractérisée actuellement par un certain flou.

En outre, la commission a adopté un article "*balai*", additionnel après l'article 9 du présent projet de loi, prévoyant expressément que les dispositions du présent article rentreront en vigueur pour la répartition du FSCRIF au titre de 1996.

**Décision de la commission: Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi complété.**

*Article 6*

**Règles d'éligibilité aux ressources du fonds de solidarité  
des communes de la région d'Ile-de-France**

**Commentaire :** Cet article adapte les seuils d'éligibilité aux ressources du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France à la nouvelle définition du logement social prévue à l'article 3. Il ne modifie pas toutefois le principe aujourd'hui en vigueur d'un seuil en valeur absolue pour les communes de moins de 10.000 habitants et en valeur relative pour les autres collectivités.

Il complète, en outre, l'article L. 263-15 du code des communes en instituant une garantie d'attribution pour les collectivités qui ne répondent plus, d'une année sur l'autre, aux critères d'éligibilité au FSCRIF.

**I - LES RÈGLES D'EMPLOI DES RESSOURCES DU FONDS DE SOLIDARITÉ**

Pour la définition des communes susceptibles de bénéficier d'attributions au titre du fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France, l'article L. 263-15 du code des communes pose des règles voisines de celles de la dotation de solidarité urbaine telles qu'elles étaient en vigueur avant la réforme de la dotation globale de fonctionnement instituée par la loi du 31 décembre 1993.

En application de ces dispositions, bénéficient de ce fonds, les communes :

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

- soit de 10.000 habitants et plus et qui remplissent cumulativement les deux conditions suivantes :

a) le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune doit être supérieur à 11 % ;

b) le potentiel fiscal par habitant doit être inférieur à 80 % du potentiel fiscal moyen de l'ensemble des communes de la région d'Ile-de-France, soit à 3.647,82 francs, en 1995.

Dans la pratique, la condition du potentiel fiscal par habitant inférieur à 80 % du potentiel fiscal moyen de l'ensemble des communes de la région d'Ile-de-France s'applique également depuis 1991 aux communes éligibles de moins de 10.000 habitants.

En effet, dans le projet de loi qui devait aboutir à la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 précitée, les rédactions retenues par l'administration pour l'éligibilité à la DSU et au FSCRIF étaient très proches et, dans l'esprit de leurs auteurs, devaient prévoir, dans les deux cas, un critère de potentiel fiscal tant pour les communes de 10.000 habitants et plus que pour celles de moins de 10.000 habitants.

Toutefois, par suite d'une erreur qui n'a été relevée à l'époque par aucune des deux assemblées, la virgule qui aurait dû figurer, dans le premier alinéa de l'article L. 263-15 du code des communes, devant les mots "*et qui remplissent les deux conditions suivantes :*" a disparu dans le texte qui leur a été transmis, alors que cette virgule figurait dans le texte relatif à la DSU et avait pour effet de mettre la condition de potentiel fiscal en facteur commun pour les communes de 10.000 habitants et plus et celles de moins de 10.000 habitants.

La formule de répartition des crédits du fonds est la suivante (<sup>1</sup>) :

- entre 60 % et 80 % des crédits sont répartis sur la base de la population, de l'écart de potentiel fiscal à la moyenne et de l'effort fiscal plafonné à 1.2 ;

- entre 40 % et 20 % des crédits sont répartis sur la base du nombre de logements sociaux.

La répartition du FSCRIF est soumise, chaque année, à l'avis d'une instance représentative des élus de la région. Ce "comité des finances locales" régional comprend le président du conseil régional, les présidents des conseils généraux des départements de la région, trois présidents de groupements de communes, le maire de Paris et treize maires élus par leurs pairs. Cette instance dispose d'une marge de manoeuvre réelle, puisqu'il lui revient d'arrêter la pondération des critères de répartition évoqués ci-dessus.

---

<sup>1</sup> Article R. 263-40 du code des communes.

Répartition du FSCRIF

	Part potentiel fiscal/effort fiscal	Part logement social
1991	70 %	30 %
1992	80 %	20 %
1993	80 %	20 %
1994	70 %	30 %
1995	80 %	20 %

En 1995, 95 communes ont été bénéficiaires du FSCRIF pour un montant total de 542.898.562 francs <sup>(1)</sup>. Une seule commune supplémentaire a été déclarée éligible par rapport à 1994, la commune de Malakoff (Hauts-de-Seine), tandis que cinq communes, celles de Nandy, Thorigny-sur-Marne, Verneuil-sur-Seine, Eragny et Franconville la Garenne ont cessé de bénéficier du FSCRIF, le nombre de leurs logements sociaux n'étant pas suffisant. 70 communes ont perçu en 1995 une attribution supérieure à celle de 1994, alors que 24 commune ont perçu une attribution inférieure.

La dotation moyenne par habitant a été de 196,54 francs (contre 188,78 francs en 1994) avec comme plus forte dotation 314,78 francs par habitant pour la commune de Le Mée (Seine-et-Marne) et comme plus faible dotation 36,41 francs par habitant pour la commune d'Emerainville (Seine-et-Marne).

En 1995, pour l'ensemble des communes bénéficiaires, le rapport entre les logements sociaux et la population DGF a été de 16,63 % (contre 16,70 % en 1994). Leur potentiel fiscal moyen par habitant s'est élevé à 2.783.5349 francs.

---

<sup>1</sup> La différence avec le montant de 618,5 millions de francs indiqué dans le commentaire sous l'article 5 provient de la constitution d'une provision dont l'objectif est double :

- rembourser le prêt à la Caisse des dépôts et consignations qui a alimenté le FSCRIF, la première année, en 1991 :

- alimenter une réserve prudentielle.

## II - LES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS

Les aménagements proposés par le présent article sont d'une portée limitée, puisque le gouvernement a renoncé à étendre au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France le principe d'attributions réparties en fonction d'un indice synthétique défini comme en matière de dotation de solidarité urbaine.

La nécessité de dégager des moyens nouveaux pour financer la transition vers un mécanisme de ce type, afin qu'aucun bénéficiaire ne soit "perdant" dans l'opération, supposait, en effet, que l'on sollicite au premier chef la Ville de Paris, dont votre rapporteur rappelle qu'elle contribue à hauteur des trois-quarts environ à l'alimentation du fonds. 90 % des ressources du FSCRIF proviennent de 6 communes (sur 60 contributeurs), soit, outre Paris, et par ordre de montant de contribution, Boulogne-Billancourt, Levallois-Perret, Puteaux, Neuilly-sur-Seine et Rueil-Malmaison.

Dans ces conditions, seul subsiste du rapprochement avec la dotation de solidarité urbaine le principe selon lequel les communes qui cessent d'être éligibles au fonds perçoivent, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elles avaient perçues l'année précédente. Les sommes nécessaires seront prélevées par préciput avant répartition de la dotation (Nouveau paragraphe III ajouté à la fin de l'article L. 263-15 du code des communes).

Pour le reste, les règles d'éligibilité aux ressources distribuées par le FSCRIF font l'objet d'une précision et de deux adaptations :

- **Une précision** : la condition de potentiel fiscal par habitant inférieur à 80 % du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France est clairement mise en facteur commun et s'applique, cette fois sans ambiguïté, tant aux communes de 10.000 habitants et plus qu'à celles de moins de 10.000 habitants.

- **Deux adaptations** : le nouveau champ des constructions entrant en ligne de compte au titre du logement social en application des dispositions de l'article 3 du présent projet de loi recouvrant environ 85 % de celui aujourd'hui retenu, il convient d'abaisser à due concurrence les deux seuils de 11 % (rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune pour les communes dont la population est égale ou supérieure à 10.000 habitants) et 1.100 (nombre des logements sociaux dans les communes comptant moins de 10.000 habitants).

L'application stricte d'un coefficient 0,85 à ces deux valeurs, relative et absolue, aurait dû conduire à les ramener respectivement à 9,35 % et 935.

Dans un souci de lisibilité, le gouvernement propose d'arrondir ces chiffres à 9 % et 900, ce qui est évidemment plus favorable encore que les seuils issus du coefficient de 85 %.

Seraient ainsi éligibles aux attributions du FSCRIF les communes dont le potentiel fiscal par habitant, tel que défini à l'article L. 234-4 du code des communes est inférieur à 80 % du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France et qui :

1° soit ont moins de 10.000 habitants et un nombre de logements sociaux, tels que définis à l'article L. 234-12 du code des communes, supérieur à 900 ;

2° soit ont 10.000 habitants ou plus et un rapport entre le nombre de logements sociaux et la population communale, telle que définie à l'article L. 234-2 du code des communes, supérieur à 9 %.

Les effets de ces aménagements apparaissent modestes puisque, sur la base des données connues de 1995, six communes seulement (sur 95 éligibles) n'auraient plus pu prétendre à une enveloppe du FSCRIF. A l'instar des remarques faites en matière de DSU, on doit supposer que les collectivités ainsi touchées sont celles comptant une proportion d'habitations exclues du nouveau périmètre du logement social supérieure à la moyenne. A l'inverse, huit nouvelles communes auraient bénéficié des ressources du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

\*

\*        \*

Votre commission a approuvé cet article, sous réserve, comme pour le précédent, d'un amendement de précision n'en modifiant par le fond<sup>1</sup>. En outre, en vertu des dispositions de l'article additionnel après l'article 9 que votre commission vous propose d'adopter, les règles ainsi fixées s'appliqueront dès la répartition du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France au titre de 1996.

**Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

---

<sup>1</sup> La précision selon laquelle les logements sociaux sont ceux définis à l'article L.234-12 du code n'apparaît qu'au nouveau 1° du 1 de l'article L.263-15 du code des communes mais pas au 2°.



*Article 7*

**Contribution des départements au financement de la majoration  
de la dotation de fonctionnement minimale**

**Commentaire : Cet article, dont l'objet est similaire au précédent, adapte à la nouvelle définition du logement social prévue à l'article 3 le seuil de constructions à caractère social en-dessous duquel un département devient contributeur au mécanisme de la majoration de la dotation de fonctionnement minimal.**

**I - LES MECANISMES DE LA MAJORATION DE LA DOTATION DE  
FONCTIONNEMENT MINIMALE**

La loi n° 91-429 du 13 mai 1991 précitée a institué un mécanisme de péréquation horizontale entre les départements, pendant de celui établi entre les communes de la région d'Ile-de-France.

Les départements bénéficiaires de ce mécanisme de solidarité financière sont les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale. Ils perçoivent une majoration au prorata des attributions touchées au titre de ce concours particulier.

La majoration de la DFM est alimentée par une contribution mise à la charge des départements relevant de l'une des deux catégories suivantes :

1) les départements dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre le potentiel fiscal moyen national par habitant des départements et le double de cette valeur et dont le rapport entre le nombre de logements sociaux, tels que définis à l'article L. 234-10 du code des communes, et la population du département est inférieur à 10 %. Un prélèvement égal à 15 % est appliqué à la dotation globale de fonctionnement de l'exercice considéré pour ces départements ;

2) les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au double du potentiel fiscal moyen national par habitant des départements. Un prélèvement égal à 24 % est appliqué à leur dotation globale de fonctionnement.

Ce prélèvement ne peut toutefois excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement du département constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

En 1994, 13 départements ont contribué à ce mécanisme de solidarité financière, et en 1995, 15 départements (la Savoie et la Seine-et-Marne étant nouvellement contributeurs), pour un montant total de 493 millions de francs.

**Départements contributifs à la solidarité financière  
(Majoration de la dotation de fonctionnement minimale)**

Départements	Contribution DFM 1994	Contribution DFM 1995	Taux	Évolution 1995/1994
01 - Ain	15.887.880	16.145.755	15 %	+ 1,6 %
06 - Alpes-Maritimes	51.195.275	52.455.452	15 %	+ 2,5 %
25 - Doubs	18.016.212	18.184.664	15 %	+ 0,9 %
26 - Drôme	16.493.443	16.647.657	15 %	+ 0,9 %
38 - Isère	39.632.337	40.002.899	15 %	+ 0,9 %
45 - Loiret	20.069.957	20.257.611	15 %	+ 0,9 %
67 - Bas-Rhin	32.744.652	33.194.805	15 %	+ 1,4 %
68- Haut-Rhin	24.019.563	24.244.146	15 %	+ 0,9 %
73 - Savoie	0	15.451.239	15 %	NS
74 - Haute-Savoie	21.974.349	22.179.809	15 %	+ 0,9 %
75 - Paris	43.292.348	43.697.131	24 %	+ 0,9 %
77 - Seine-et-Marne	0	35.964.145	15 %	NS
78 - Yvelines	41.663.736	42.053.292	15 %	+ 0,9 %
91 - Essonne	45.277.271	45.999.427	15 %	+ 1,4 %
92 - Hauts-de-Seine	64.608.549	66.592.168	24 %	+ 3 %
<b>TOTAL</b>	<b>434.875.572</b>	<b>493.070.200</b>		<b>+ 13,38 %</b>

**Départements métropolitains bénéficiaires du mécanisme de solidarité financière en 1995**

Départements	DFM	Majoration DFM	Total DFM + Majoration	PF/Hab.
04 - Alpes de Haute-Provence	9.486.574	12.392.369	21.878.943	1.131,25
05 - Hautes-Alpes	11.083.643	14.478.630	25.562.273	973,23
09 - Ariège	9.731.060	12.711.743	22.442.803	995,30
11 - Aude	7.936.702	10.367.762	18.304.464	776,32
12 - Aveyron	10.857.412	14.183.103	25.040.515	936,20
15 - Cantal	16.417.223	21.445.918	37.863.141	709,02
19 - Corrèze	8.784.864	11.475.721	20.260.585	980,64
20 A - Corse du Sud	9.611.881	12.556.058	22.167.939	966,38
20 B - Haute Corse	11.436.685	14.939.811	26.376.496	776,15
22 - Côtes d'Armor	6.135.044	8.014.245	14.149.289	788,93
23 - Creuse	16.540.675	21.607.184	38.147.859	639,81
24 - Dordogne	7.997.322	10.446.950	18.444.272	823,86
32 - Gers	12.994.874	16.975.283	29.970.157	676,30
36 - Indre	9.372.618	12.243.508	21.616.126	899,80
40 - Landes	7.281.290	9.511.593	16.792.883	1.017,95
43 - Haute-Loire	8.889.959	11.613.007	20.502.966	871,97
46 - Lot	11.460.516	14.970.941	26.431.457	837,58
48 - Lozère	21.317.480	27.847.153	49.164.633	698,94
52 - Haute-Marne	9.170.671	11.979.703	21.150.374	936,29
55 - Meuse	9.269.123	12.108.311	21.377.434	925,39
58 - Nièvre	8.515.418	11.123.742	19.639.160	969,70
61 - Orne	8.339.111	10.893.431	19.232.542	934,91
70 - Haute-Saône	8.213.813	10.729.754	18.943.567	891,56
<b>TOTAL</b>	<b>240.843.958</b>	<b>314.615.920</b>	<b>555.459.878</b>	

N.B. : La différence entre le montant de la contribution à la majoration de DFM en 1995 (493.070.200 francs) et celui des versements effectués (314.615.920 francs) se décompose comme suit :

- Reversement sur la dotation de solidarité urbaine : 120 millions de francs.
- Reversement au profit de la dotation de fonctionnement minimale : 40 millions de francs.
- Quatre départements d'outre-mer : 18.581.360 francs.

## II - LES AMÉNAGEMENTS "A MINIMA" PROPOSES PAR LE GOUVERNEMENT

Le bilan de la réforme de la dotation globale de fonctionnement en 1994 et en 1995 fait état<sup>1</sup> des travaux effectués par l'administration pour analyser les conséquences qu'aurait eu la substitution au critère des logements sociaux celui des allocataires d'aides au logement :

*"S'agissant enfin de la contribution des départements au financement de la majoration de la dotation de fonctionnement minimale des départements, une simulation<sup>2</sup> utilisant la proportion moyenne nationale des APL dans la population comme seuil de contribution aboutit à ce que la contribution totale des départements diminue de 20 millions de francs, suite à la sortie du système contributif de 4 départements, non intégralement compensée par l'entrée dans ce dispositif de 3 nouveaux départements."*

S'en tenant donc à la démarche prudente déjà suivie pour le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, le gouvernement n'a pas modifié le critère de logement social actuellement en vigueur pour définir les départements contributeurs à la majoration de DFM et propose simplement de l'adapter au nouveau champ des constructions à caractère social prévu par l'article 3 du présent projet de loi. Celui-ci représentant environ 85 % de celui aujourd'hui délimité par la loi et la pratique, le taux de 10 % de logements sociaux en-dessous duquel un département est susceptible de devenir contributeur au mécanisme de majoration de la DFM serait ramené à 8,5 %.

Au passage, il vous est également proposé de corriger une référence fautive : le législateur n'avait pas, en effet, tenu compte, dans la loi du

---

<sup>1</sup> Page 30.

<sup>2</sup> Réalisée à partir des données de 1994.

31 décembre 1993, du transfert de la définition de la notion de logement social de l'ancien article L. 234-10 (dotation de compensation de la DGF jusqu'en 1993) vers le nouvel article L. 234-12 (dotation de solidarité urbaine de la DGF à compter de 1994).

Sur la base des données utilisées en 1995, un seul département, dont la proportion d'immeubles n'entrant plus dans le champ des constructions à caractère social est supérieure à la moyenne nationale, deviendrait contributeur : le Rhône.

### **III - UNE OCCASION A SAISIR D'ACCROITRE LA PERTINENCE DES CRITERES DESIGNANT LES CONTRIBUTEURS A LA DFM**

Votre commission des finances a souhaité, par souci de cohérence avec l'accent mis sur le critère des aides à la personne pour la répartition de la DSU, avancer vers une prise en compte "*à rebours*" de ce critère dans la désignation des contributeurs éventuels à la péréquation interdépartementale. Elle y est d'autant plus incitée que les perspectives d'évolution en ce sens paraissent nulles du côté du FSCRIF, compte tenu de la concentration de la charge sur un nombre très restreint de contributeurs (*lire le commentaire sous l'article 6*).

Elle a donc demandé au ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, d'actualiser et d'affiner son premier train de simulations en procédant à un classement des départements reposant non pas sur l'utilisation de la proportion moyenne nationale des bénéficiaires de l'APL dans la population comme seuil de contribution, mais sur le recours au nouvel indice de charges proposé par l'article 3 du présent projet de loi pour la DSU, à savoir la moyenne nationale par logement des personnes "*abritées*" sous le toit d'un bénéficiaire de l'une des trois catégories d'aides au logement : APL, ALS ou ALF.

**Ce nouveau seuil de sélection pourrait soit se substituer complètement à celui du rapport entre le nombre de logements sociaux et la population, soit être posé comme critère alternatif à celui-ci.**

Auditionné par votre commission le 30 janvier dernier, M. Dominique Perben a jugé cette voie intéressante et a indiqué qu'elle était explorée en coordination avec votre rapporteur.

Celui-ci devrait ainsi soumettre, avant la séance publique, à votre commission un amendement qui pourrait ensuite vous être soumis en séance publique.

**Décision de la commission : Votre commission a donné mandat à votre rapporteur pour instaurer, avec le soutien technique du Gouvernement, un seuil de sélection des départements au titre des contributeurs à la majoration de la DFM reposant sur la moyenne par logement des personnes "abritées" bénéficiaires d'une aide au logement.**

*Article additionnel après l'article 7*

**Conséquences de la nouvelle définition du logement social sur l'application de la loi d'orientation pour la ville et sur la compensation de la réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissement**

**Commentaire : Votre commission a, sur proposition de M. Michel Mercier, rapporteur, adopté un article additionnel après l'article 7 tirant les conséquences de la nouvelle définition du logement social sur l'application de la loi d'orientation pour la ville et sur la compensation aux collectivités locales de la réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissement.**

Il est fait référence à la définition du logement social établie par le code des communes dans **deux textes principaux** :

- Le code de la construction et de l'habitation avec, d'une part, les règles d'encadrement apportées en matière de prêts locatifs aidés par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*Article L.301-3-1*) et, d'autre part, les contraintes imposées aux communes sur les territoires desquelles le logement social représente une faible part du parc d'habitations (*Articles L. 302-5 et L.302-8*, auxquels il convient d'ajouter l'*article L.213-1 du code de l'urbanisme*, ensemble issus de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 et modifiés, pour les deux premiers, par la loi relative à la diversité de l'habitat du 24 janvier 1995).

- L'article 6 de la loi de finances pour 1987 (paragraphe IV *bis*) qui exonère du "ticket modérateur" de 2 % des recettes fiscales de la collectivité sur la compensation de la réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissement, notamment :

\*les communes de moins de 10.000 habitants dont le nombre de logements sociaux est, l'année précédente, supérieur à 1.700 ;

\*les communes de 10.000 habitants et plus dans lesquelles le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune est, l'année précédente, supérieur à 17 %.

Si les dimensions du parc de logement social s'apprécient au 1er janvier de la pénultième année pour l'application des dispositions du code

de la construction et de l'habitation et au 1er janvier de l'année précédente pour l'application du IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, il n'en demeure pas moins que celles-ci seront établies, dès la promulgation de la présente loi, sur la base de la nouvelle définition du logement social figurant à l'article L.234-12 du code des communes.

S'agissant des dispositions relevant de la compétence du ministère délégué au logement, celui-ci a clairement manifesté sa volonté de conserver une définition du logement social proche de celle aujourd'hui en vigueur. Par ailleurs, les contacts informels que votre rapporteur a pris avec plusieurs de nos collègues ayant activement participé à la discussion sur la loi relative à la diversité de l'habitat révèlent l'attachement de ces derniers au maintien, dans leurs limites actuelles, des obligations issues de la LOV, ce qui exclut un bouleversement de la définition du logement social.

N'étant pas compétente pour arbitrer sur le fond l'opportunité de préserver une spécificité à la définition du logement social pour l'application des textes relevant de la responsabilité du ministère délégué au logement, votre commission a décidé de s'en remettre à ces différents avis et vous propose d'adopter un dispositif en deux volets, comprenant :

- à titre permanent, la suppression de toute référence au code des communes pour la définition du logement social dans le code de la construction et de l'habitation et dans le code de l'urbanisme ; le ministère délégué au logement établirait sa propre définition du logement social dans le cadre d'un décret spécifique (paragraphes I à IV) ;

- à titre transitoire, le maintien en vigueur, pour l'application de la LOV et l'encadrement des PLA, des dispositions des actuels articles R.234-9 et R. 234-10 du code des communes définissant précisément le contenu de la notion de logement social, jusqu'à la promulgation du nouveau décret qui devra, en tout état de cause, être publié au Journal Officiel avant le 1er mars 1997.

En revanche, il apparaît que le ministère de l'économie et des finances continuera de s'appuyer sur le recensement des logements sociaux réalisé par la direction générale des collectivités locales pour appliquer les dispositions relatives à la compensation de la réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissement. Dans ces conditions, il paraît indispensable de procéder, comme en matière de FSCRIF et de majoration de la DFM, en appliquant un coefficient de 85 % aux deux seuils de 17 % et 1.700 logements.

Arrondis à l'unité inférieure, ces seuils seraient ainsi ramenés à 14 % et 1.400 logements.

Continueraient donc de bénéficier d'une compensation intégrale, sans "ticket modérateur", des pertes engendrées par la réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissement (paragraphe VI du présent article additionnel) :

\* les communes de moins de 10.000 habitants dont le nombre de logements sociaux est, l'année précédente, supérieur à 1.400 ;

\*les communes de 10.000 habitants et plus dans lesquelles le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population communale est, l'année précédente, supérieur à 14 %.

**Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.**



*Article 8*

**Validations législatives**

**Commentaire :** Cet article contient des dispositions de cohérence avec la nouvelle définition du logement social telle qu'elle figurerait dans le III de l'article L.234-12 du code des communes en application de l'article 3 du présent projet de loi.

Il valide, en effet, les répartitions de dotations affectées aux collectivités territoriales avant 1995 en tant que ces répartitions seraient contestées sur le fondement du défaut de prise en compte des logements-foyers et des résidences universitaires au nombre des logements sociaux.

Les logements-foyers et les résidences universitaires n'auront ainsi été pris en compte dans la définition du logement social que pour les dotations réparties au titre de 1995, à raison d'un logement pour trois lits (décret du 10 mai 1994).

**Décision de la commission :** Votre commission des finances s'en remet, sur cette matière exclusivement juridique, à l'appréciation de votre commission des lois, saisie pour avis. Votre rapporteur vous renvoie donc, sur cet article, aux observations présentées par notre excellent collègue Paul Girod, rapporteur pour avis.

*Article additionnel après l'article 8*

**Eligibilité à la dotation globale d'équipement de l'ensemble des communes de 2.000 habitants et moins**

**Commentaire : Sur proposition de M. Michel Mercier, rapporteur, la commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 8 tendant à préciser que l'ensemble des communes dont la population n'excède pas 2.000 habitants en métropole et 7.500 habitants dans les départements d'outre-mer demeurent éligibles à la dotation globale d'équipement, sans aucune restriction liée à l'importance de leur potentiel fiscal.**

Le projet de loi de finances pour 1996 déposé par le gouvernement, à l'automne dernier, sur le bureau de l'Assemblée nationale, prévoyait la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des communes. A ce titre, il s'intégrait dans le pacte dit "de stabilité" visant à enserrer l'évolution des concours indexés aux collectivités locales dans les limites du taux prévisionnel d'inflation.

Dans ce cadre, la seconde part de la dotation globale d'équipement des communes devait cependant être étendue à toutes les communes et groupements de 2.000 à 10.000 habitants en métropole et de 7.500 à 35.000 habitants dans les départements d'outre-mer, selon les modalités de répartition applicables aux communes et groupements dont la population n'excède pas 2.000 habitants (subvention allant de 20 % à 60 % du montant de l'opération).

L'objectif était ainsi de "récupérer" dans la nouvelle DGE les collectivités qui ne disposaient jusqu'en 1995 que d'un droit d'option pour la seconde part sans y être éligibles de plein droit.

Toutefois, au terme du débat devant l'Assemblée nationale, nos collègues députés ont fixé le seuil supérieur d'éligibilité à la nouvelle DGE unique des communes à 20.000 habitants (au lieu de 10.000 habitants) pour les communes de métropole et ont ajouté, parallèlement, une clause générale excluant du bénéfice de la dotation les communes, y compris les communes dont la population n'excède pas 2.000 habitants, disposant d'un potentiel fiscal par habitant égal ou supérieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de moins de 20.000 habitants.

Enfin, tous les groupements de communes dont la population n'excède pas 35.000 habitants étaient dans le texte de l'Assemblée nationale, y compris en métropole, éligibles à la nouvelle DGE unique.

D'après les données fournies par la direction générale des collectivités locales, le champ de la DGE passait ainsi de 30 millions d'habitants à 33 millions d'habitants, cette estimation ne prenant pas en compte le relèvement de 10.000 à 35.000 habitants du seuil d'éligibilité des groupements en métropole. Cette extension était acquise en dépit de l'introduction du critère de potentiel fiscal dont il convient de rappeler qu'il était appliqué, par l'Assemblée nationale, à toutes les collectivités, y compris celles dont la population n'excède pas 2.000 habitants.

Au cours des négociations que la commission des finances du Sénat a conduites avec le gouvernement, celui-ci a systématiquement refusé d'abonder la dotation globale d'équipement des montants qui auraient permis, compte tenu de l'élargissement prévu par les députés, de préserver le pouvoir d'achat des attributions individuelles de DGE. D'autre part, il était clair qu'un accord ne pourrait être trouvé avec l'Assemblée nationale en commission mixte paritaire que si des communes et groupements de communes de plus de 10.000 habitants demeuraient éligibles à la DGE, contrainte qui excluait un retour pur et simple au texte initial du projet de loi de finances.

Dès lors, l'unique marge de manoeuvre restant au Sénat était de limiter le nombre des collectivités de plus de 10.000 habitants éligibles à la nouvelle DGE, et tout particulièrement des groupements, afin d'atténuer la portée du critère de potentiel fiscal introduit par l'Assemblée nationale pour les communes.

Sur proposition de la commission mixte paritaire, les deux chambres ont, en définitive, ouvert la DGE aux deux ensembles suivants dans l'article 33 de la loi de finances pour 1996 :

- les communes dont la population n'excède pas 20.000 habitants dans les départements de métropole ou 35.000 habitants dans les départements d'outre-mer et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de métropole dont la population n'excède pas 20.000 habitants ;

- les groupements de communes dont la population n'excède pas 20.000 habitants dans les départements de métropole et 35.000 habitants dans les départements d'outre-mer.

Dans l'esprit de nombreux membres de notre Haute Assemblée, le texte ainsi rédigé n'instituait pas la condition de potentiel fiscal pour des collectivités qui étaient, jusqu'en 1995, de plein droit éligibles à la seconde

part de la dotation globale d'équipement, à savoir les communes dont la population n'excède pas 2.000 habitants en métropole et 7.500 habitants dans les départements d'outre-mer.

Le critère de richesse ne devait s'appliquer, afin de rester fidèle à l'intention du législateur, que pour les communes dont la population est supérieure à 2.000 habitants et n'excède pas 20.000 habitants dans les départements de métropole ou dont la population est supérieure à 7.500 habitants et n'excède pas 35.000 habitants dans les départements d'outre-mer.

L'objet de l'article additionnel que votre commission des finances vous propose d'insérer après l'article 8 est précisément de mettre en conformité le droit avec les intentions exprimées par la Haute Assemblée, et assurément mal retranscrites dans la loi de finances pour 1996.

D'après les renseignements fournis par la direction générale des collectivités locales, l'application littérale de l'article 33 de la loi de finances pour 1996 exclut du bénéfice de la nouvelle dotation globale d'équipement environ 7 % des communes de 2.000 habitants et moins.

Votre commission précise que cette extension du champ de la DGE se fera à enveloppe constante et qu'à défaut d'un abondement de 102 millions de francs de la DGE dont l'initiative incombe au gouvernement seul, le montant moyen des attributions subira mécaniquement une légère diminution par rapport à 1995.

**Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel dont la portée serait immédiate en application des dispositions de l'article additionnel qu'elle vous demande d'adopter après l'article 9 (Application à compter de l'exercice 1996 de certaines dispositions du projet de loi).**

*Article 9*

**Attributions du fonds national de péréquation aux communes dépourvues de fiscalité directe**

**Commentaire :** Cet article, sans rapport direct avec les dispositions qui précèdent, vise à corriger une erreur qui s'était glissée dans la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Dans le schéma antérieur au vote de la loi Pasqua pour l'aménagement et le développement du territoire, la destination principale des ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle était précisément constituée par la redistribution des sommes collectées au profit de communes disposant d'un potentiel fiscal inférieur à celui de leur strate démographique ainsi que d'un effort fiscal supérieur à celui de la strate.

Dans ce cadre, il était prévu que lorsqu'une commune ne disposait d'aucune ressource au titre des quatre taxes directes locales, l'attribution par habitant revenant à la commune était égale au double de l'attribution moyenne nationale par habitant (onzième et avant-dernier alinéa du paragraphe II de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à celle de la loi du 4 février 1995 précitée).

Dans la pratique toutefois, ce texte a été appliqué par l'administration selon des modalités plus favorables aux collectivités concernées que ne l'aurait permis une lecture stricte de la législation. En effet, la notion de valeur de point a été substituée à celle d'attribution moyenne nationale par habitant. Ainsi, l'attribution par habitant des communes dépourvues de fiscalité directe était en fait égale au double de la valeur du point.

Or, celle-ci oscillait traditionnellement autour de 200 francs et était donc quatre fois plus importante que l'attribution moyenne nationale par habitant fixée à environ 50 francs ces dernières années<sup>1</sup>. Dans ces conditions, les communes concernées avaient perçu, en 1994, une attribution de FNPTP par habitant d'à peu près 400 francs (deux fois la valeur du point), soit huit fois plus (et non deux fois plus) que l'attribution moyenne nationale par habitant.

---

<sup>1</sup> Valeur du point : 211,737 francs en 1993 ; 208,409 francs en 1994 ; 214,769 francs en 1995.  
Attribution moyenne nationale par habitant : 54,73 francs en 1993 ; 54,64 francs en 1994 et 57,38 francs en 1995.

Lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, l'Assemblée nationale, puis le Sénat, ont adopté, sans modification, un amendement du gouvernement créant le fonds national de péréquation (FNP) dont la part principale est constituée par l'ancienne enveloppe de péréquation au profit des communes à faible potentiel fiscal et à fort effort fiscal du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP).

A cette occasion, le gouvernement a manifesté le souci louable de mettre le droit en conformité avec la pratique mais il n'a tenu compte, dans sa nouvelle rédaction des règles d'attribution du FNP aux communes dépourvues de fiscalité directe, que du rapport de un à quatre entre l'attribution moyenne nationale par habitant et la valeur du point, "oubliant", en quelque sorte, que le montant retenu devait, en outre, être doublé.

Le septième et avant-dernier alinéa du paragraphe IV de l'article 1648 B *bis* du code général des impôts prévoit ainsi que *"lorsqu'une commune ne dispose d'aucune ressource au titre des quatre taxes directes locales, l'attribution par habitant revenant à la commune est égale à quatre fois l'attribution moyenne nationale par habitant"*.

Cette rédaction, appliquée cette fois à la lettre, a eu pour effet de réduire de moitié, en 1995 par rapport à 1994, la dotation des deux communes (Sein et Molène) concernées par cette disposition.

Reconnaissant sa responsabilité dans cette situation, l'Etat a cependant comblé le manque à gagner grâce à des subventions prélevées sur le chapitre 41-52 du budget de l'Intérieur au titre de la procédure prévue par l'article L.235-5 du code des communes <sup>1</sup>.

Le présent article vise donc à inscrire dans le code général des impôts le texte qui aurait dû y figurer dès l'an dernier, à savoir que lorsqu'une commune ne dispose d'aucune ressource au titre des quatre taxes directes locales, l'attribution par habitant revenant à la commune est égale à **huit fois** (*le double de quatre fois*) l'attribution moyenne nationale par habitant.

Votre rapporteur, sans remettre en cause le bien-fondé de ces dispositions, constate que leur examen peut être l'occasion de rectifier une erreur de référence dans l'article 1648 B *bis* du code général des impôts. En effet, le "pénultième" alinéa du IV de l'article 6 de la loi de finances pour

---

<sup>1</sup> Article L. 235-5 du code des communes : *"Des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières."*

1987 mentionné dans le I de l'article 1648 B *bis* du code général des impôts est devenu "l'antépénultième" alinéa en conséquence des dispositions de l'article 32-III de la loi de finances pour 1996 qui a inséré un nouvel alinéa entre le pénultième alinéa et le dernier alinéa du IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 précitée.

**Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi complété.**

*Article additionnel après l'article 9*

**Entrée en vigueur dès 1996 des aménagements apportés par la loi aux divers dotations de l'Etat et mécanismes de solidarité financière**

**Commentaire : Votre commission des finances a adopté, sur la proposition de M. Michel Mercier, rapporteur, un article additionnel après l'article 9 précisant qu'à défaut de mention expresse, les dispositions de la loi s'appliqueront à compter de l'exercice 1996.**

Cet amendement de précision, justifié par les doutes que pourrait induire la date tardive d'entrée en vigueur de la loi issue du présent projet, vise, en l'état actuel du texte et des amendements de votre commission :

- les nouvelles règles de répartition de la dotation de solidarité urbaine (article 3) ;

- la nouvelle délimitation du champ des contributeurs au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (article 5) ;

- l'aménagement des règles d'éligibilité aux ressources du FSCRIF (article 6) ;

- l'aménagement du champ des départements contributeurs au financement de la majoration de la dotation de fonctionnement minimale (article 7) ;

- l'adaptation des seuils de logements sociaux à partir desquels les collectivités concernées par la réduction de la taxe professionnelle pour embauche et investissement demeurent intégralement compensées par l'Etat (VI de l'article additionnel après l'article 7) ;

- le maintien du bénéfice de la dotation globale d'équipement pour toutes les communes dont la population n'excède pas 2.000 habitants, sans plus aucune condition de potentiel fiscal (article additionnel après l'article 8) ;

- les corrections apportées aux règles de calcul et de répartition du fonds national de péréquation (article 9).

**Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.**



*Article 10*

**Décrets d'application**

**Commentaire : Cet article final prévoit que les conditions d'application de la loi feront, en tant que de besoin, l'objet de décrets en Conseil d'Etat.**

Pour l'essentiel, les dispositions réglementaires d'application de la loi consisteront en une refonte des articles du code des communes relatifs à la DSU, insérés dans ce code par le décret n° 94-366 du 10 mai 1994 :

- Article R. 234-8 (répartition de la dotation de solidarité urbaine des communes éligibles de moins de 10.000 habitants).

- Article R. 234-9 (définition des logements sociaux).

- Article R. 234-10 (prise en compte des logements-foyers et des résidences universitaires).

**Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

### *INTITULE DU PROJET DE LOI*

**Commentaire : Sur proposition de M. Michel Mercier, la commission a adopté un amendement substituant à l'intitulé du projet de loi la formule "Projet de loi portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales".**

Cette substitution a paru doublement justifiée à votre commission :

1. A strictement, les mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales visent des circuits "horizontaux" de péréquation entre collectivités d'un même niveau. Tel est très clairement le cas du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (articles 5 et 6) et de la majoration de la dotation de fonctionnement minimale (article 7). On peut leur ajouter, dans une certaine mesure, le fonds national de péréquation (article 9) qui demeure, pour une part, alimenté par la cotisation de péréquation des entreprises.

En revanche, la dotation globale de fonctionnement ne peut être qualifiée tout uniment de "mécanisme de solidarité financière entre les collectivités locales" alors que sa fonction péréquatrice côtoie, d'ailleurs en position nettement minoritaire, une fonction de compensation de ressources autrefois perçues directement par les collectivités bénéficiaires (droits d'octroi, taxe sur les ventes au détail, taxe sur les salaires...). De ce point de vue, l'assouplissement des règles de progression de la dotation forfaitaire, prévu à l'article premier du présent projet de loi, ne va pas précisément dans le sens d'un renforcement de la solidarité financière intercommunale, même si les dispositions qui vous sont soumises ne portent pas atteinte à l'objectif de péréquation.

2. Déjà contestable au regard des dispositions contenues dans le projet du gouvernement, l'intitulé de la loi devient franchement inadapté si le Sénat adopte la démarche de votre commission des finances qui souhaite insérer un article relatif à la dotation globale d'équipement. La DGE est une ligne de subventions accordées par l'Etat qui peuvent, certes, obéir dans leur répartition à des motifs d'aménagement du territoire, mais ne sauraient, en aucun cas, être assimilées à des transferts de collectivités "riches" à collectivités "pauvres".

**Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter l'intitulé du présent projet de loi ainsi modifié.**

## **TROISIEME PARTIE**

### **LES TRAVAUX DE LA COMMISSION**

#### **I - Audition de M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**

Au cours d'une séance tenue le mardi 30 janvier 1996, la commission a procédé à l'audition de **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, sur le **projet de loi n° 171 (1995-1996) relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales**.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a indiqué, à titre liminaire, que ce projet de loi était à la fois une étape importante de la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales et un volet essentiel de la politique du Gouvernement en faveur de l'intégration urbaine. Il a rappelé que la loi de 1993 avait prévu une nouvelle architecture de la dotation globale de fonctionnement (DGF) constituée d'une dotation forfaitaire et d'une dotation d'aménagement ayant trois objectifs : l'intercommunalité, la solidarité urbaine et la solidarité rurale. Il a souligné qu'après l'évaluation de cette réforme prévue par le législateur lui même, il était apparu nécessaire de corriger certains des critères de répartition de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et notamment la définition des logements sociaux.

Par ailleurs, il a indiqué que le renforcement de la solidarité urbaine faisait partie des priorités du plan du Gouvernement en faveur de la ville.

Puis, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a exposé les trois volets de la réforme inscrite dans le projet de loi.

En premier lieu, il a indiqué que le projet de loi instituait une nouvelle répartition des grandes masses de la DGF, en prévoyant un rapport de 60 % pour la DSU et 40 % pour la dotation de solidarité rurale (DSR). Il a ajouté que cette disposition serait applicable dès 1996 en raison notamment de la dégradation des problèmes urbains. Mais il a fait valoir que la DSR connaîtrait cette année une progression qui n'était pas négligeable et qu'en tout état de cause, à partir de 1997, le comité des finances locales pourrait

procéder à de nouveaux ajustements dans le cadre d'une fourchette de 45-55 %.

Puis, le ministre a précisé que le comité des finances locales aurait, à partir de 1996, la possibilité de porter à 55 % du taux de croissance de la DGF la progression de la dotation forfaitaire.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a ensuite évoqué le deuxième aspect de la réforme qui a pour objet d'assurer une répartition plus juste et plus stable de la DSU. Ainsi, le projet de loi prévoit d'élargir le champ d'application de l'indice synthétique de ressources et de charges, instauré en 1993, aux communes de moins de 10.000 habitants. En outre, il retient une définition du critère du logement social à la fois plus restrictive, mais moins discutable, en décidant que ne seront pris en compte au titre des logements sociaux que les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM), aux sociétés d'économie mixte et aux filiales à caractère social de la Caisse des dépôts et consignations, soit environ 85 % du périmètre des logements sociaux actuellement pris en compte.

En outre, le projet de loi prévoit que le critère du nombre des occupants des logements sociaux est substitué à celui du nombre des bénéficiaires en matière d'aide au logement.

Enfin, un réajustement des critères de pondération des éléments composant l'indice synthétique est effectué en augmentant le critère des aides au logement et en diminuant le critère de potentiel fiscal ainsi que celui du nombre de logements sociaux.

Par ailleurs, la réforme a également pour objet d'assurer une plus grande stabilité dans les dotations revenant aux collectivités locales par un lissage des coefficients de pondération et par l'institution d'une garantie de 50 % de la dotation de l'année précédente aux communes qui ne seraient plus éligibles à la DSU. Grâce à ces mécanismes, le nombre de communes cessant d'être éligibles à la DSU serait limité à une vingtaine ainsi que celui des communes dont la dotation diminuerait (environ 34).

Le troisième volet du projet de loi a pour objet de consolider le fonds de solidarité pour la région Ile-de-France en stabilisant les ressources du fonds et en apportant un certain nombre d'améliorations techniques au dispositif du fonds. En outre, un mécanisme de garantie de 50 % au bénéfice des communes qui ne seraient plus éligibles au fonds est également prévu.

En dernier lieu, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a évoqué trois autres dispositions du texte de loi : le réajustement du mécanisme de solidarité

financière entre les départements permettant de majorer la dotation de fonctionnement minimale de ces collectivités, une disposition dérogatoire pour répondre à la situation très particulière de deux communes ne disposant d'aucune ressource fiscale et une disposition de validation des décisions de répartition de la DGF déjà effectuée sur la base du recensement des logements foyers et des résidences universitaires.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a alors demandé au ministre si le texte pourrait réellement entrer en vigueur dès 1996 et si les communes pourraient connaître le montant de leurs dotations vers la mi-mars.

Puis il a interrogé le ministre sur l'établissement du critère du logement social pour la DSU, regrettant l'exclusion du patrimoine des Houillères dans les bassins miniers, ainsi que sur les conséquences de ce mécanisme sur la compensation de la taxe professionnelle ou les dispositifs de la loi d'orientation sur la ville.

Enfin, il a estimé important de pouvoir prendre en compte le logement social de fait, en particulier dans les départements industriels, et considéré que la prise en compte du taux d'occupation pourrait être retenue pour d'autres mécanismes de solidarité financière, comme le fonds de solidarité pour la région Ile-de-France et la dotation minimale départementale.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a estimé que la mise en place de cette réforme dès 1996 était opportune car on assistait cette année à une augmentation importante de la masse globale de la DGF et à une moindre augmentation de la part de l'intercommunalité. En outre, il a précisé que cette réforme s'inscrivait dans le cadre plus général de la politique du Gouvernement en faveur de la ville. Enfin, il a indiqué qu'en principe les communes pourraient connaître leurs dotations à la mi-mars, le texte de loi ayant été voté à cette date.

S'agissant du critère du logement social, le ministre a estimé que la nouvelle définition était à bien des égards meilleure, mais qu'elle ne pouvait être parfaite et qu'en conséquence il regarderait avec bienveillance le cas particulier du patrimoine de logement social des Houillères.

Puis, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a estimé qu'il faudrait procéder à des ajustements après le vote de la loi, à la fois pour la dotation de compensation de la taxe professionnelle et dans la loi d'orientation sur la ville.

**M. Jacques Oudin** a regretté la différence de traitement entre les habitants des communes rurales et des grandes villes. Il a estimé que le coefficient d'intégration fiscale devrait être privilégié dans le calcul de la

dotation d'intercommunalité. Enfin, il a constaté que les recensements de population étaient de plus en plus espacés, ce qui pénalisait les communes en évolution rapide de population.

**M. Joël Bourdin** a considéré que le lissage des coefficients de pondération était une bonne chose. Il a souhaité connaître le montant de la proportion supplémentaire affectée à la DSU, s'inquiétant de l'allègement de la DSR qui pouvait en résulter. Il s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles un taux de 33 % avait été retenu pour le calcul de l'incidence de l'évolution du produit intérieur brut. Enfin, il a souligné que le critère du potentiel fiscal pouvait être amélioré et enrichi.

**M. Henri Collard** a souhaité savoir pourquoi le projet de loi retenait la proportion de 60 % en faveur de la DSU et 40 % pour la DSR, s'interrogeant sur l'existence d'éventuelles simulations ou études. Il a également estimé que le taux d'intégration fiscale devait être pris en compte dans l'intercommunalité.

**M. Paul Loridant** est revenu sur la définition des logements sociaux, estimant que de nombreuses communes de banlieue connaissaient des logements sociaux de fait. Il a regretté que les cités universitaires, les foyers pour personnes âgées et les foyers Sonacotra ne soient plus pris en compte.

**Mme Marie-Claude Beaudou** a interrogé le ministre sur le montant exact de la DSU et de la DSR en 1995 et 1996. Elle a regretté qu'aucune compensation ne soit prévue pour les 34 communes pénalisées par les nouvelles définitions. Elle a voulu savoir si l'ensemble des logements sociaux serait véritablement pris en compte par la réforme. A cet égard, elle a estimé que l'on devrait systématiquement prendre en compte les logements des grands ensembles d'au moins 1.000 logements. Elle a demandé au ministre comment fonctionneraient les mécanismes de garantie prévus par le projet de loi. Elle a demandé des précisions sur la situation de la ville département de Paris. Enfin, elle a estimé qu'une commune inscrite dans un contrat de ville devrait systématiquement bénéficier de la DSU.

**M. Michel Sergent** a indiqué qu'il faudrait inclure les logements des communes des bassins miniers dans le critère de logement social.

**M. René Régault** a regretté la précipitation avec laquelle le problème était traité, s'interrogeant sur l'existence de simulations. Il s'est inquiété du "dégonflement" de la DSR, à l'encontre des préoccupations d'aménagement du territoire. Il a considéré qu'il faudrait sans doute prévoir cette année des délais supplémentaires pour le vote du budget des communes, étant donné la rapidité de la procédure. Enfin, il a estimé que pour progresser dans l'intercommunalité, il faudrait travailler dans la voie de l'harmonisation

fiscale, et notamment dans la voie de l'harmonisation de la taxe professionnelle.

**M. Christian Poncelet, président**, a regretté que le projet de loi revienne sur l'effet favorable aux petites communes de la réforme de la DGF adoptée à la fin de 1993. Il a également souhaité connaître l'état de la réflexion du Gouvernement sur l'intercommunalité.

En réponse aux différents intervenants, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a d'abord indiqué que des travaux devraient être menés pour assurer la viabilité de l'intercommunalité, en particulier en matière d'harmonisation de la fiscalité et de la taxe professionnelle, afin d'éviter des conflits d'intérêt.

Il a estimé que l'espace des recensements était dommageable, en particulier pour certaines décisions de stratégie municipale, mais que le coût de ces opérations était très élevé du fait d'un souci d'exhaustivité.

Le ministre a précisé que la répartition à 60 et 40 % entre la DSU et la DSR entraînait une progression d'environ 600 à 650 millions de la DSU, soit environ + 50 %, et une augmentation de 160 millions de la DSR, soit + 12 à 14 %.

Puis, il a rappelé que le but du projet de loi était de retenir des critères qui donnent une vision juste de la situation des communes les unes par rapport aux autres et notamment de repérer celles qui sont dans une situation difficile. Il a souligné que ces critères n'avaient pas pour objet de fournir un tableau exhaustif de la situation de ces collectivités. Le ministre a alors rappelé que la nouvelle définition du logement social minimisait le critère physique mais prenait en compte l'ensemble des aides à la personne.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a ensuite indiqué que l'augmentation de la DSR, bien qu'inférieure à celle de la DSU, ne portait pas atteinte à la péréquation envers les communes rurales. Il a ajouté que les dotations destinées aux groupements profitaient notamment au secteur rural.

Revenant sur l'intercommunalité, le ministre a indiqué qu'un pré-rapport serait déposé courant avril et qu'il comporterait des propositions visant à harmoniser les règles de fonctionnement des conseils communautaires, à diminuer le nombre des catégories de groupements, à préciser les conditions de fixation des périmètres, à mieux définir l'exercice des compétences de ces groupements et à fournir des pistes en matière d'intégration fiscale.

**M. Christian Poncelet, président**, a enfin évoqué le problème d'interprétation par les préfets de la disposition relative à la dotation globale d'équipement votée dans la loi de finances pour 1996.

**M. Michel Mercier, rapporteur**, a souligné que le Sénat avait adopté la même position que le Gouvernement dans le projet initial pour les communes de moins de 2.000 habitants mais que la commission mixte paritaire était revenue sur ce dispositif.

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a estimé que le texte voté dans la loi de finances ne permettait pas une interprétation souple et qu'en conséquence les communes de moins de 2.000 habitants avec un potentiel fiscal élevé ne pouvaient bénéficier de la deuxième part de la DGE. Toutefois, le ministre a indiqué que le Gouvernement adopterait une position de sagesse si des initiatives parlementaires venaient modifier ce texte.

## **II - Audition de M. Jean-Pierre Fourcade, sénateur, président du comité des finances locales**

A la suite de l'audition de M. Perben, la commission a procédé, mardi 30 janvier 1996, à l'**audition de M. Jean-Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, sur le **projet de loi n° 171 (1995 1996)** relatif aux mécanismes de **solidarité financière entre collectivités locales**.

**M. Jean Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, a tout d'abord constaté que le projet de loi mettait en oeuvre une réforme d'ampleur modeste, dont les modalités n'avaient d'ailleurs pas été examinées par le comité, mais qui apportaient une réponse à des problèmes évoqués lors d'un débat sur le bilan de la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Il a alors fait valoir que ce projet de loi tentait de concilier deux préoccupations : d'une part assurer une répartition des dotations versées aux collectivités plus conforme aux besoins, dans un contexte marqué par une progression modérée de la DGF et une forte croissance de la dotation d'aménagement ; d'autre part traduire la priorité accordée à la politique de la ville, en recentrant la dotation de solidarité urbaine (DSU) sur les communes les plus défavorisées.

Après avoir rappelé que ce texte avait fait l'objet de quelques débats lors de son élaboration, **M. Jean Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, a estimé qu'il constituait un compromis, au confluent de trois réformes : d'une part, une modification des critères d'attribution de la



DSU ; d'autre part, une adaptation limitée de la structure de la DGF ; enfin, un ajustement des règles de fonctionnement du Fonds de solidarité de la région Ile de France (FSRIF).

S'agissant de la réforme de la DSU, **M. Jean Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, a indiqué que le point essentiel restait l'aménagement des critères de prise en compte des logements sociaux.

Rappelant qu'un rapport de l'administration préconisait de retenir les seuls bénéficiaires d'aides au logement attribuées sous condition de ressources, il a estimé que le projet de loi retenait une approche plus équilibrée, en combinant deux éléments : d'une part, le nombre de logements gérés par un office HLM, une société d'économie mixte ou une filiale spécialisée de la Caisse des dépôts et consignations ; d'autre part, le nombre de personnes se trouvant à la charge des bénéficiaires des aides aux logements.

**M. Jean Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, a précisé que cette adaptation s'accompagnait de modifications des paramètres de calcul de la DSU destinées à améliorer la répartition de cette dotation et qui se traduisent par :

- une majoration du coefficient de pondération attribué au critère des logements sociaux, compensée par une réduction du coefficient affecté au critère du potentiel fiscal ;

- la suppression des effets de ressaut actuellement constatés en cas de variation de l'un des critères ;

- la mise en place d'un système de "lissage" pour les communes qui cessent de bénéficier de la DSU ;

- enfin, l'intégration des communes de moins de 10.000 habitants dans le champ de cette dotation.

S'agissant des modifications apportées à la structure de la DGF, **M. Jean Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, a constaté que le projet de loi proposait d'assouplir le mode d'indexation de la dotation forfaitaire, afin de laisser une plus grande marge d'appréciation au comité des finances locales.

Enfin, en ce qui concerne le Fonds de solidarité de la région Ile de France (FSRIF), **M. Jean Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, a fait valoir que les dispositions envisagées visaient essentiellement à garantir la pérennité de cette structure, en élargissant le

champ des communes contributrices, et à éviter qu'une commune bénéficiaire de cette dotation soit parallèlement conduite à cotiser au Fonds.

**M. Jean Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, a toutefois relevé que la date d'examen de ce texte posait un problème technique au comité des finances locales. Il a en effet indiqué que ce dernier devait normalement se réunir le 6 février afin de procéder à la répartition de la DGF, alors que le projet de loi, et donc les nouvelles règles de répartition, ne seraient pas encore votés par le Parlement. Il a donc précisé que le comité appliquerait la législation en vigueur, mais fournirait sans doute des informations sur les ajustements qui deviendront nécessaires après l'adoption du texte.

Enfin, **M. Jean Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, a rappelé que le projet de loi prévoyait, pour 1996, un effort particulier en faveur de la DSU, en portant à 60 % la part des crédits des dotations de solidarité qui lui seront consacrés au titre de cette année. Après s'être interrogé sur l'opportunité d'adopter une disposition spécifique, il a relevé que les règles de droit commun seraient de nouveau applicables à partir de 1997.

En conclusion, **M. Jean Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, a souligné les conséquences financières relativement limitées de ces dispositions qui conduisent à déplacer 150 millions de francs dans une DGF dont la masse atteint 100 milliards de francs.

A l'issue de cet exposé, **M. Michel Mercier, rapporteur**, a reconnu que les sommes réellement déplacées restaient peu importantes et que les ajustements législatifs envisagés étaient facilités par la perspective d'une progression de 3,55 % de la DGF pour l'année en cours.

Soulignant que l'une des propositions essentielles du texte était l'adaptation des critères des logements sociaux, il a rappelé que ce projet devait mettre fin aux nombreux contentieux nés de la législation actuelle et s'est alors demandé si la solution envisagée permettrait effectivement d'atteindre cet objectif. Il s'est interrogé sur les conséquences de la modulation des coefficients de pondération attribués aux différents critères, puis il a souhaité connaître l'opinion du comité des finances locales sur l'opportunité de prendre en compte le nombre de personnes aidées par l'intermédiaire des aides au logement.

En réponse, **M. Jean Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, a reconnu que les critères de logement social retenus en 1993 suscitaient de nombreuses difficultés. Il a alors estimé que la prise en compte des personnes se trouvant à la charge des bénéficiaires de l'aide au

logement constituait une réponse appropriée et permettrait de mieux appréhender une réalité qui se caractérise par l'existence d'un parc de logements sociaux de fait.

Il a fait valoir que cette préoccupation justifiait également la majoration du coefficient de pondération attribué à l'indice fondé sur le nombre de bénéficiaires des aides et trouvait une contrepartie partielle dans la baisse du coefficient affecté à l'indice représentatif du parc locatif social. Il a enfin estimé que la baisse du coefficient pondérant le critère du potentiel fiscal éviterait des distorsions liées au fait que dans certaines villes, les valeurs locatives cadastrales étaient anciennes et demeuraient faibles.

Evoquant les conséquences de ces adaptations, **M. Jean Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, a indiqué que seules vingt communes de plus de 10.000 habitants ne pourraient plus bénéficier de la DSU, tandis que le nombre de communes de moins de 10.000 habitants accédant à cette même dotation passerait de 69 à 99. Il a alors estimé que la répartition de cette dotation serait plus proche de la réalité, puis il a reconnu que ces adaptations étaient intimement liées à l'effort ponctuel réalisé en 1996 sur le montant de la DSU.

**M. Alain Richard** s'est réjoui que ce projet de loi fasse l'objet d'un large consensus, après les nombreuses critiques formulées dans le passé lors de la création de la DSU. Il s'est félicité que la nature de cette dotation ne soit pas modifiée et a fait part de son opposition à une approche qui reviendrait à supprimer toute référence aux nombres de logements sociaux existants. Il a constaté qu'en ce domaine, le projet de loi proposait une solution équilibrée, et qui allait conduire à des redéploiements justifiés au regard des préoccupations sociales.

**M. Alain Richard** s'est toutefois inquiété des conséquences du développement de l'intercommunalité sur le montant de la dotation à répartir au delà de 1996. Il a souligné la nécessité de supprimer les effets de seuil liés aux règles d'attribution des dotations du Fonds de solidarité de la région Ile de France (FSRIF), puis il s'est demandé si l'effort réalisé en 1996 en faveur de la DSU pourrait être remis en cause les années suivantes. Enfin, il s'est interrogé sur l'opportunité de valider, par la voie législative, les répartitions opérées dans le passé.

**M. Joël Bourdin** a constaté que l'effort particulier réalisé en 1996 sur la DSU conduisait en réalité à opérer une nouvelle pondération entre les trois composantes de la dotation d'aménagement. Il s'est alors inquiété des conséquences de cette opération sur la dotation de solidarité rurale.

**M. Christian Poncelet, président**, a demandé des précisions sur le rôle de l'observatoire des finances locales créé au sein du comité des finances locales et souhaité que cette nouvelle structure puisse fournir des éléments d'information à la commission des finances, lors des débats budgétaires.

Répondant aux différents intervenants, **M. Jean Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, a tout d'abord rappelé que les critiques formulées lors de la création de la DSU s'expliquaient par le prélèvement opéré, simultanément, sur la DGF, en vue de financer la nouvelle dotation. Puis, il s'est déclaré favorable au maintien d'un critère fondé sur le nombre de logements sociaux.

S'agissant du développement de l'intercommunalité, il a constaté que ce phénomène avait désormais tendance à se ralentir, limitant ainsi les risques de croissance artificielle.

Il a reconnu la nécessité de supprimer les effets de seuil dans l'attribution des crédits du FSRIF, et a souhaité que les sommes correspondant aux cotisations à cette structure apparaissent de façon distincte sur les avis d'imposition.

Puis, tout en précisant que la validation des répartitions passées éviterait de bouleverser les budgets locaux, **M. Jean Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, a estimé qu'il appartenait au législateur d'apprécier l'opportunité d'une telle mesure.

Le président du comité des finances locales a ensuite indiqué qu'en dépit de l'effort fait en faveur de la DSU, la DSR connaîtrait en 1996 une croissance de 13,4 %, avant de préciser que les ajustements opérés cette année se répercuteraient ultérieurement, mais pourraient être modulés par application des règles de droit commun.

Enfin, **M. Jean Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**, a rappelé que l'observatoire des finances locales avait été mis en place le 18 janvier dernier, et annoncé que le premier rapport, réalisé par M. Joël Bourdin, également membre de la commission des finances du Sénat, devrait être disponible à la fin du mois de mai.

### **III - Examen du rapport de M. Michel Mercier, rapporteur**

Au cours d'une séance tenue le mercredi 31 janvier 1996, la commission a tout d'abord procédé, sur le rapport de **M. Michel Mercier**, à l'examen du **projet de loi n° 171 (1995-1996)** relatif aux mécanismes de **solidarité financière entre collectivités locales**.

**M. Michel Mercier, rapporteur**, a, tout d'abord, précisé les cinq objectifs poursuivis par le projet de loi. En premier lieu, utiliser les marges supplémentaires dégagées grâce à l'introduction du produit intérieur brut dans le calcul de la progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF), à compter de 1996. A titre permanent, les règles d'évolution de la dotation forfaitaire pourront ainsi être assouplies chaque fois que la DGF sera "tirée" par le produit intérieur brut. Plus ponctuellement, le coût de la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) pourra être absorbé, en 1996, sans que la dotation de solidarité rurale ait à en souffrir.

**M. Michel Mercier, rapporteur**, a indiqué que le deuxième objectif du projet de loi était d'offrir une définition plus pertinente de la notion de logement social en accordant aux critères des aides personnelles au logement au sein de la DSU un poids double (30 %) de celui reconnu au critère des constructions à caractère social (15 %), alors que ces deux critères sont aujourd'hui à égalité (20 % chacun). Accessoirement, le critère des constructions sociales est simplifié, ce qui emporte certaines adaptations pour le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSCRIF) et la majoration de la dotation de fonctionnement minimale.

Le rapporteur a révélé que le troisième objectif du projet de loi était la suppression des effets de seuil au sein de la DSU, d'une part, par l'institution d'un coefficient linéaire de majoration des attributions individuelles allant de 2 à 0,5 pour les communes éligibles de 10.000 habitants et plus, d'autre part, par l'extension aux communes de moins de 10.000 habitants du principe du classement selon un indice synthétique de ressources et de charges.

Le rapporteur a enfin précisé que les quatrième et cinquième objectifs étaient de portée plus limitée : maintenir la ville de Paris au nombre des contributeurs au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France et mettre en place une garantie de sortie pour les communes qui ne sont plus éligibles à la DSU et au FSCRIF.

**M. Michel Mercier, rapporteur**, a estimé, à l'instar de M. Jean-Pierre Fourcade auditionné la veille par la commission, que le texte proposé ne constituait pas une réforme "fondamentale". Il s'agit essentiellement de mieux cibler les ressources de la DSU sur les communes réellement en difficulté et, dans une moindre mesure, d'assurer la pérennité du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

**M. Jacques Oudin** a jugé que le rapport de la commission devrait retracer l'historique de la dotation globale de fonctionnement dont les nombreux avatars ont obscurci la compréhension pour les élus locaux. Le rôle de la commission des finances serait sans doute de clarifier la structure de la DGF.

A cette occasion, le même intervenant a regretté le "gel", dans le cadre de la réforme du 31 décembre 1993, au sein de la dotation forfaitaire de l'ancienne dotation de base qui consacrait la très forte inégalité des ressources entre les petites communes et les communes les plus peuplées.

**M. Jacques Oudin** a ensuite déploré l'absence de mise en oeuvre de la révision des évaluations cadastrales et a estimé nécessaire que la commission s'empare du sujet.

Constatant que les critères de population jouent un rôle fondamental dans la répartition des concours de l'Etat aux collectivités locales, il s'est élevé contre l'allongement démesuré, selon lui, des périodes séparant les recensements. Ceux-ci ne sont plus réalisés en effet que tous les 8 ou 9 ans. **M. Jacques Oudin** a donc souhaité que la commission prenne la responsabilité de demander une modification du régime des recensements, en suggérant que les flux de population fassent l'objet d'un décomptage tous les cinq ans quitte à ce que des analyses plus poussées soient réalisées tous les dix ans, comme c'est, de fait, le cas aujourd'hui.

Le même intervenant a enfin estimé que certaines petites communes en milieu rural étaient désavantagées, dans la répartition des concours financiers de l'Etat, par l'absence de prise en compte d'un ratio "longueur en kilomètres" de la voirie communale sur "nombre d'habitants". Cette lacune est d'autant plus regrettable qu'en règle générale les départements n'aident pas les collectivités concernées par l'octroi de subventions.

**M. Alain Richard**, en réponse aux remarques de M. Jacques Oudin, a notamment précisé qu'il avait été lui-même chargé par l'observatoire des finances locales, constitué au sein du comité des finances locales, d'établir, avant la fin du mois de juin prochain, un rapport sur la mise en oeuvre de la réforme des évaluations cadastrales. Il a exprimé son plein accord avec le précédent intervenant sur l'idée d'un recensement "allégé" dans

l'intervalle de recensements décennaux comportant des analyses plus fouillées.

**M. Christian Poncelet, président**, a tenu à souligner que c'était le Parlement lui-même qui avait manifesté son hostilité à l'entrée en vigueur des nouvelles bases cadastrales, constatant l'importance des transferts de charges engendrés par celles-ci.

**M. Henri Collard** a regretté la priorité donnée par le projet de loi aux zones urbaines alors que la loi "Pasqua" d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire avait maintenu un équilibre scrupuleux entre milieu rural et milieu urbain.

Il s'est interrogé sur le coup ainsi porté à l'effort de péréquation, inscrit dans la réforme du 31 décembre 1993 et dans la loi "Pasqua", en faveur des petites communes.

Il a enfin approuvé les propos de M. Jacques Oudin sur la prise en compte des charges constituées pour les communes rurales par l'importance de leurs réseaux de voirie.

**M. Roland du Luart** a tenu lui aussi à mettre l'accent sur le sentiment de déséquilibre que provoque la lecture du projet de loi. S'il convient de trouver des solutions pour les banlieues, il n'est pas habile de donner le sentiment d'un retour en arrière par rapport à la loi "Pasqua" d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

**M. Alain Richard** est intervenu une seconde fois pour souligner le fait que la dotation à l'aménagement au sein de la DGF évoluait à un rythme extrêmement rapide, ce qui conduit à nuancer le pessimisme des propos des précédents intervenants. En outre, il apparaît que seules 2.500 communes en France encourent un risque réel de désertification alors qu'une nette majorité des communes rurales ont vu leur population augmenter.

**M. Christian Poncelet, président**, a fait observer, à ce sujet, que les collectivités dont parle M. Alain Richard se trouvent en totalité dans les zones péri-urbaines.

Répondant succinctement aux différents intervenants, **M. Michel Mercier, rapporteur**, a rappelé que le texte proposé par le Gouvernement ne modifiait pas l'architecture de la DGF issue de la loi du 31 décembre 1993. Il s'agit simplement de profiter de l'occasion offerte par une indexation favorable de la dotation globale de fonctionnement pour donner un "coup de pouce" à la dotation de solidarité urbaine. A partir de 1997, en effet, le comité des finances locales partagera à nouveau en deux fractions sensiblement

égales la croissance du solde de la dotation d'aménagement entre la DSU et la dotation de solidarité rurale (DSR).

Le rapporteur a également estimé que le rôle péréquisiteur de la DGF en faveur des petites communes rurales n'était pas remis en cause par les aménagements du projet de loi. En tout état de cause, la dotation de solidarité rurale, même minorée au sein du partage DSU-DSR, devrait encore nettement augmenter en 1996, soit à un rythme supérieur à 10 %.

A ce sujet, il a souligné le chemin déjà accompli depuis deux ans grâce à l'accroissement régulier du poids de la dotation d'aménagement au sein de la DGF.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi.

A l'article premier (assouplissement des règles de progression de la dotation forfaitaire) elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement rédactionnel visant à améliorer la lisibilité de l'article L.234-7 du code des communes.

Puis elle a adopté sans modification l'article 2 (part de la dotation de solidarité urbaine au sein de la dotation d'aménagement).

A l'article 3 (modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine), la commission, après les interventions de **MM. Philippe Lachenaud, Paul Loridant, Michel Mercier, rapporteur, Christian Poncelet, président, et Alain Richard**, a adopté un amendement qui tend à préciser la définition du critère des aides à la personne, la rédaction de celles-ci présentant une syntaxe défectueuse. Seroit ainsi pris en compte pour le calcul de l'indice synthétique, le rapport entre la moyenne communale par logement des bénéficiaires d'aides au logement, de leur conjoint et des personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer et cette même moyenne constatée dans l'ensemble des communes de 10.000 habitants et plus.

Au même article, la commission a ensuite adopté, après intervention de **MM. Alain Richard et Paul Loridant**, un amendement de son rapporteur, tendant à préciser que seront prises en compte, pour le calcul du critère du logement social, les logements immobiliers appartenant aux filiales de la Société centrale immobilière de la Caisse des Dépôts et Consignations (SCIC).



La commission a examiné un troisième amendement à l'article 3 visant, sur la proposition de **M. Michel Mercier, rapporteur**, à introduire dans la définition du critère des logements sociaux, les logements locatifs appartenant aux houillères de bassin ainsi qu'aux sociétés civiles immobilières filiales des Charbonnages de France.

En réponse aux demandes de précision de **MM. Paul Loridant, Jean-Pierre Masseret et Philippe Lachenaud**, le rapporteur a justifié sa proposition par le fait que dans plusieurs communes des bassins miniers du Nord et de Lorraine la soustraction de l'habitat ouvrier avait pour effet de réduire dans des proportions considérables le nombre des logements sociaux pris en compte pour le calcul de la DSU. En outre, cet habitat étant généralement mis à disposition gratuite des mineurs, il ne donne pas lieu à versement d'aides personnelles. De fait, les simulations réalisées par la direction générale des collectivités locales révèlent qu'en l'absence de tout correctif dans le texte du Gouvernement, la plupart des communes concernées verraient leur dotation de solidarité urbaine progresser à un rythme sensiblement moindre que celui de la moyenne des communes éligibles, voire subiraient une diminution en francs courants de leurs attributions. De telles aberrations ne semblent pas apparaître dans les autres régions de France.

**M. Alain Richard** a alors interrogé le rapporteur sur la possibilité de réduire, dans le critère des logements pris en compte pour la DSU, la part des immeubles propriété des organismes d'HLM à ceux répondant à une vocation effectivement sociale.

En réponse, **M. Michel Mercier, rapporteur**, a fait valoir que la distinction qu'il réclamait était difficile à opérer. En tout état de cause, l'objectif recherché, à juste titre, par le Gouvernement n'est pas, à travers le critère de la construction, de dégager une image fidèle du parc social mais d'aboutir à un classement pertinent des communes en fonction de leurs difficultés réelles.

Puis la commission a adopté cet amendement.

Sur proposition de **M. Michel Mercier, rapporteur**, elle a ensuite adopté un quatrième amendement, rédactionnel, tendant dans un souci de simplification à rassembler, dans un seul alinéa, les modalités de calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges pour les communes de 5.000 habitants à 9.999 habitants.

Toujours sur proposition de **M. Michel Mercier, rapporteur**, la commission a adopté un dernier amendement de précision à l'article 3 tendant notamment à substituer l'adverbe "uniformément" à l'adverbe "linéairement"

pour qualifier le mode de calcul du coefficient de majoration ou de minoration affecté à chaque commune éligible à la DSU.

En réponse à **M. Alain Richard** qui souhaitait préciser dans l'article 3 qu'aucune commune restant éligible à la DSU en 1996 ne subirait une diminution supérieure à 50 % de sa dotation par rapport à 1995 de façon à ne pas être désavantagée par rapport aux communes devenues inéligibles qui, elles, bénéficieront en 1996 d'une dotation égale à 50 % de leur attribution de 1995, **M. Michel Mercier, rapporteur**, a indiqué que le taux d'augmentation de la dotation de solidarité urbaine en 1996, soit + 50 % environ, avait pour effet d'empêcher l'apparition de ce type de situation.

La commission a enfin adopté l'article 3 ainsi amendé.

A l'article 4 (coordination), la commission a adopté sur proposition de son rapporteur un amendement rédactionnel.

A l'article 5 (ressources du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France), la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur un amendement complétant cet article afin de délimiter avec soin les trois catégories de contributeurs au FSCRIF, la rédaction actuelle étant de ce point de vue confuse.

A l'article 6 (règles d'éligibilité aux ressources du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France), la commission a adopté, sur proposition de **M. Michel Mercier, rapporteur**, un amendement rédactionnel.

**M. Alain Richard** a indiqué qu'il rédigerait d'ici à la séance publique un amendement étendant aux bénéficiaires du FSCRIF les règles de répartition en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges applicables pour la dotation de solidarité urbaine.

A l'article 7 (contribution des départements au financement de la majoration de la dotation de fonctionnement minimale), la commission a donné mandat à son rapporteur pour rédiger un amendement avec le soutien technique du Gouvernement, afin d'introduire le critère du nombre des bénéficiaires d'aides à la personne parmi ceux utilisés pour délimiter le champ des départements contributeurs au mécanisme de péréquation interdépartemental.

Après l'article 7, la commission a adopté un amendement présenté par son rapporteur, tendant à tirer les conséquences de la modification du contenu du critère de logement social dans les textes de loi faisant référence à l'article L.234-12 du code des communes. S'agissant de l'application des dispositions de la loi d'orientation pour la ville, le critère du logement locatif

social continuerait d'être défini selon les modalités aujourd'hui en vigueur, alors que l'éligibilité à la compensation intégrale de la réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissement donnerait lieu à ajustement des seuils afin de préserver intact le champ des communes actuellement concernées.

Puis, la commission a adopté sans modification l'article 8 (validation d'attribution de dotation de solidarité urbaine).

Après l'article 8, **M. Michel Mercier, rapporteur**, a proposé un amendement tendant à insérer un article additionnel dont l'objet est de supprimer toute condition de potentiel fiscal pour l'éligibilité à la dotation globale d'équipement des communes dont la population n'excède pas 2.000 habitants dans les départements de la métropole et 7.500 habitants dans les départements d'outre-mer.

En réponse aux interrogations de **MM. Paul Loridant et Roland du Luart**, le rapporteur a indiqué que sa proposition avait vocation à s'appliquer dès l'exercice 1996.

**M. Alain Richard** s'est élevé contre un amendement visant à réintroduire dans le champ des communes éligibles à la dotation globale d'équipement des collectivités dont le potentiel fiscal par habitant peut atteindre, voire dépasser le double de celui de leur strate démographique. Il a noté que cette extension se ferait à enveloppe fermée puisque le Gouvernement n'avait pas l'intention, lui semblait-il, d'accorder des crédits supplémentaires sur la DGE. Il a enfin suggéré que les collectivités concernées se tournent vers l'intercommunalité pour satisfaire leur demande.

Contestant cette prise de position, **MM. Michel Mercier, rapporteur, Christian Poncelet, président, et Yann Gaillard**, ont souligné la petite taille des communes visées par l'amendement, qui, même si elles présentent un potentiel fiscal élevé, disposent de toute façon de ressources trop faibles pour financer des investissements significatifs. En outre, ont-ils précisé, il convient de rappeler que les modalités d'attribution de la DGE prévoient un droit à demander une subvention et non pas un droit automatique à la recevoir.

La commission a alors adopté cet amendement.

A l'article 9 (attributions du fonds national de péréquation aux communes dépourvues de fiscalité directe), la commission a adopté un amendement rédactionnel.

**Après l'article 9**, la commission a, sur proposition de **M. Michel Mercier, rapporteur**, adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel dont l'objet est de préciser que les dispositions des articles 5, 6, 7, additionnel après l'article 8 et 9 s'appliqueront dès l'exercice 1996.

Puis elle a adopté l'**article 10** (décret d'application) sans modification.

Enfin, sur proposition de son rapporteur, la commission a modifié l'intitulé du projet de loi en lui substituant la formule projet de loi portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales.

\*

\* \*

**Sous le bénéfice de l'ensemble de ces interventions et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission des finances vous propose d'adopter le présent projet de loi.**

**ANNEXE**

**RAPPORT CONJOINT DE L'INSPECTION GENERALE DE  
L'ADMINISTRATION, DU CONSEIL GENERAL DES PONTS ET  
CHAUSSEES ET DE L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES  
SUR LA DEFINITION DU "LOGEMENT SOCIAL" POUR LE  
CALCUL DE LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE**

**JUILLET 1994**

## INTRODUCTION

Le nombre de logements sociaux a constitué depuis 1985, un critère de répartition d'une des parts constitutives de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes : la dotation de compensation. Il sert, également de critère d'éligibilité et de répartition de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et du fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France adoptées par le Parlement en mai 1991. Enfin, il est un critère d'application des dispositions de la loi d'orientation pour la ville (LOV) votée en juillet 1991.

La définition de ce critère a été précisée par un décret du 31 décembre 1985, modifié le 28 avril 1987.

Il est à noter que les textes instituant la DGF ne prévoient qu'un indicateur physique du "logement social", c'est-à-dire le bâti défini par le bailleur (organismes HLM) ou le mode de financement (public ou parapublic). La DSU élargit l'approche en prenant en compte l'occupant (au travers de l'allocataire des aides personnelles au logement), comme indicateur substitutif, accentuant d'autant le caractère social du critère "logement social". La LOV pose le nombre de logements et le nombre d'allocataires comme conditions cumulatives. Cette étape s'inscrit dans un processus de plus longue durée qui voit la personne se substituer à la pierre (non sans réticences) dans la politique du logement social. En revanche, le fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France ne retient que le seul indicateur physique.

Devant l'accroissement du nombre de recours déposés par les communes, notamment les communes contributives, à la suite de la création de la DSU, les pouvoirs publics ont décidé d'aménager ce critère "logement social" afin de limiter le nombre des recours. Une mission conjointe d'analyse, d'évaluation et de proposition confiée à l'Inspection générale des finances, à l'Inspection générale de l'administration et au Conseil général des ponts et chaussées a été décidée par le cabinet du Premier ministre en décembre 1992. La lettre de mission confirmant cette décision a été signée le 8 avril [1994] par les ministres compétents.

Entre-temps, le Parlement a adopté une loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement. La refonte du mode de répartition de la DGF amenait la disparition du critère logement social pour le calcul de la dotation communale. En revanche, si la contribution des communes les plus favorisées au financement de la DSU a été supprimée, le logement social reste un critère important de répartition entre les bénéficiaires. Un décret daté du 10 mai 1994 en a aménagé la définition.

La mission confiée aux Inspections était :

"- d'analyser le bien-fondé de la définition actuelle des logements sociaux, source de nombreux désaccords entre les collectivités et l'Etat, mais qui comporte des dispositions incitant à la construction, dont vous apprécierez l'efficacité ;

- d'évaluer les conditions actuelles de recensement des logements sociaux par les services de l'Etat et les collectivités locales, afin de mesurer la précision et la qualité des résultats obtenus ;

- de proposer les modifications éventuelles à apporter à la définition des différentes catégories de logements retenues."

Après avoir mené ses investigations auprès des différents services de l'Etat et de communes dans 14 départements, et avoir rencontré les administrations centrales et organismes nationaux compétents, la mission présente dans ce rapport ses conclusions structurées autour de trois idées-force :

- les constatations effectuées sur place, et rapportées dans la première partie, montrent que les contestations entre collectivités et Etat résultent de trois défauts : le manque de fiabilité d'un système dont les objectifs sont confus, le manque de cohérence dont la cause se trouve dans la multiplication des sources d'information, la perte de crédibilité du résultat final en raison de l'opacité du mode de calcul ;

- si des améliorations sont envisageables à la suite d'aménagements structurels qui sont détaillés dans la seconde partie, le principe même de recensement physique des logements sociaux apparaît comme générateur, en permanence, de contestations, dans une période de tensions financières pour les collectivités locales ;

- la troisième partie verra développée une proposition alternative reposant non plus sur la pierre mais sur la personne, c'est-à-dire les allocataires d'aides personnelles au logement. Ce nouveau critère du "logement social" réaffirme le caractère social de la DSU, représente une grande simplification administrative et supprime, pour l'essentiel, les risques de contestations du recensement.

## **PREMIERE PARTIE :**

### **UN SYSTEME QUI GENERE DES CONTESTATIONS**

Les définitions du logement social issues de normes réglementaires privilégient l'approche patrimoniale et l'affectation juridique des biens immobiliers.

Les procédures techniques de recensement retenues posent problème en raison de cette inadaptation des définitions réglementaires à la notion de logement social et de l'inégale mobilisation des services de l'Etat pour ces opérations de dénombrement physique. L'absence fréquente de réelle concertation en amont entre les collectivités locales et les préfetures et les DDE aboutit à une opacité du dispositif, source d'incompréhension, de divergences d'interprétation et de contentieux.

La DSU a joué le rôle de révélateur des insuffisances du système mis en place, tant pour ce qui concerne le secteur locatif que celui de l'accession à la propriété.

### **I - UN NOMBRE CROISSANT DE CONTESTATIONS POUR UN EFFET EN FORTE DIMINUTION**

#### ***A. UN NOMBRE CROISSANT DE CONTESTATIONS***

S'il n'a pas été possible d'inventorier les contestations émises par les communes réglées directement par les services extérieurs de l'Etat, un dénombrement de celles adressées à la DGCL, réalisé à partir du chrono des réponses de cette direction, montrent le net accroissement des recours à partir de 1992, première année de la pleine mise en oeuvre de la DSU :

**Nombre de recours sur le dénombrement des logements sociaux (DGF dont DSU)**

<b>Années</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994 (au 30.06)</b>
<b>Nombre de recours</b>	5	14	21	61	57	60



## **B. UN EFFET EN FORTE DIMINUTION**

Jusqu'en 1993, le nombre de logements sociaux implantés dans les communes pesait pour 60 % dans le calcul de la dotation de compensation, qui représentait elle-même 22,5 % du tronc commun de la DGF. Cette année là, le critère logement social permettait de répartir 8,5 milliards de francs au titre du tronc commun de la DGF "classique", auxquels il convient d'ajouter 0,3 milliard de francs au titre de la DSU (sur 0,95 milliard de francs), soit un total de 8,8 milliards de francs à rapprocher de 80 milliards de francs de l'ensemble de la DGF des communes et des groupements. La part de la DSU dans la DGF notifiée atteignait 2,85 % en 1992 et 3,52 % en 1993.

La réforme de décembre 1993 a forfaitisé l'essentiel de la DGF "classique", faisant disparaître à l'occasion l'impact du nombre de logements sociaux sur la répartition de la DGF. Pour ce qui concerne la DSU, le nombre de logements sociaux ne pèse plus que pour 20 % dans l'indice synthétique de ressources et de charges utilisé pour répartir les 1,26 milliard de francs de cette dotation, soit 0,25 milliard de francs sur un total de 1,26 milliard. En revanche, le nombre d'allocataires des aides personnelles au logement pèse également pour 20 %. Cette catégorie, inexistante dans la DGF "classique", avait été introduite dès la création de la DSU pour définir les communes bénéficiaires, mais non pas pour répartir la dotation entre celles-ci.

Cette réforme a, par ailleurs, entraîné un net accroissement du nombre de communes bénéficiaires (de 532 en 1992 et 552 l'année suivante à 738 en 1994, dont 666 communes de plus de 10.000 habitants sur un total de 888) et une diminution sensible de la population concernée. La dotation ayant, par ailleurs, connu une augmentation de son montant de 0,95 à 1,26 milliard, la dotation moyenne par habitant s'élève à 55 francs contre 54,5 en 1993 et 41,2 l'année précédente.

Si le critère logements sociaux a vu son poids fortement réduit dans la répartition de la dotation globale de fonctionnement, en étant réservé à la seule dotation de solidarité urbaine, il reste un élément important d'éligibilité et de répartition du fonds de solidarité des communes de l'Ile-de-France, ainsi que de l'application de la loi d'orientation pour la ville.

Chaque texte législatif visant des objectifs différents (même s'ils sont complémentaires), il n'est pas anormal qu'ils s'appuient sur des indicateurs différents. Ainsi la LOV vise à favoriser la construction de logements sociaux aidés (ce qui justifie un indicateur physique de logements), alors que la DSU et le fonds de solidarité des communes de l'Ile-de-France visent à compenser

des inégalités de ressources et de charges générées par le caractère "social" des populations. Il est souhaitable, néanmoins, de rechercher la plus grande homogénéité possible des éléments d'information demandés aux services de l'Etat et aux collectivités, afin d'éviter de multiplier les enquêtes et les sources de contestation.

## **II - LE MANQUE DE FIABILITE DU SYSTEME DE RECENSEMENT ALIMENTE LES CONTESTATIONS**

Les contestations effectuées sur place, et rapportées dans la première partie, montrent que les divergences entre collectivités et Etat ont trois sources : le manque de fiabilité d'un système dont les objectifs sont confus ; le manque de cohérence en raison de la multiplication des sources d'information ; la perte de crédibilité du résultat final liée à l'opacité du mode de calcul.

### ***A. LA CONFUSION DES OBJECTIFS VISES EST LA CAUSE DES DIVERGENCES D'INTERPRETATION ET DES REVENDICATIONS D'EXTENSION DU PARC PRIS EN COMPTE***

Le décret 85-1512 du 31 décembre 1985, relatif aux modalités de calcul de la deuxième fraction de la dotation de péréquation incluse dans la dotation globale de fonctionnement, limitait le critère logements sociaux au seul parc du logement social aidé par l'Etat en locatif (les HLM) comme en accession. La vocation incitatrice de la DGF à la construction de logements sociaux était claire.

Le décret 87-292 du 28 avril 1987, modifiant le décret précédemment cité à la suite de l'aménagement de la DGF intervenu en 1987, a considérablement élargi le champ du logement social pris en compte. Au critère des aides publiques spécifiques a été superposé un critère "bailleurs". La prise en compte des logements sociaux de bailleurs publics ou parapublics (Etat, collectivités locales, établissements publics, SEM, Caisse des dépôts et consignations) a provoqué une extension aux logements financés directement par les collectivités et établissements publics en dehors des financements PLA et PAP. Mais corollairement l'objectif "HLM" locatifs ou en accession (dont le caractère social des occupants n'est pas toujours respecté) se diluait dans une définition dont les frontières devenaient floues, entraînant la confusion des objectifs visés et ouvrant la porte à la prise en compte de logements

n'ayant manifestement aucun caractère social : logements du corps préfectoral, des cadres de l'administration territoriale, voire logements dépourvus de tout aspect social appartenant au patrimoine des SEM ou des filiales de la Caisse des dépôts et consignations. Or, c'est à ce décret que la loi de 1991 créant la DSU se réfère pour définir les logements sociaux.

De plus, l'objectif visé n'est pas le même que celui retenu par la DGF. Alors que la DGF visait à inciter les communes à favoriser la construction de logements sociaux, en compensant une part des surcharges qu'elle génère en matière de fonctionnement des équipements collectifs, la DSU est instituée "afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées".

Cet objectif sera repris dans la loi de 1993 réformant la DGF et la DSU. Il s'agit de venir en aide aux communes-dortoirs des banlieues bénéficiant de peu de taxe professionnelle et abritant une population aux revenus faibles, en grande partie constituée de jeunes dont les conditions de vie nécessitent un encadrement éducatif, sportif, culturel et social supérieur à la moyenne, afin d'éviter les embrasements de cités. Il faut rappeler, à cet égard, que la DSU a été instituée trois mois après les incidents de Chanteloup-les-Vignes et quelques semaines après ceux de Vaulx-en-Velin.

Le décret du 12 mai 1994 a repris les termes de celui de 1987, en y ajoutant les logements-foyers conventionnés et les résidences universitaires gérées par les CROUS à raison de trois lits pour un logement.

N'est toujours pas prise en compte la fraction du patrimoine privé (notamment locatif) qui a une vocation sociale, que ce patrimoine soit conventionné ou non, que les occupants soient ou non bénéficiaires d'aides personnelles au logement. Il est pour le moins paradoxal que les logements anciens privés de centre-ville, réhabilités sur crédits d'Etat (dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat -OPAH) afin d'en sauvegarder une occupation sociale, ne soient pas pris en compte dans le recensement. Il en va de même des logements financés par du "PLA-Insertion", qui sont destinés à accueillir les populations les plus modestes et dont les bailleurs sont des personnes morales à vocation sociale n'ayant pas un patrimoine composé d'au moins mille logements : (ce qui exclut les organisations caritatives).

**B. LA MULTIPLICATION DES SOURCES D'INFORMATIONS CREE UN DÉFAUT GENERAL DE COHERENCE**

Indépendamment des autres critères d'éligibilité ou d'attribution de la DSU (potentiel fiscal, population...), le dénombrement des logements sociaux est réalisé à partir de multiples sources, de niveau hétérogène et généralement sans validation.

Les préfetures, en charge d'alimenter en informations la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur qui réalise les calculs, sous-traitent à plusieurs services et institutions le dénombrement des différentes catégories de logements sociaux : DDE pour le parc des logements "aidés" (qui, elles-mêmes sollicitent les différents organismes bailleurs), communes pour le seul patrimoine des collectivités locales, direction générale des impôts pour le patrimoine de l'Etat, Crédit Foncier de France pour les prêts aidés à l'accession "privée", direction des affaires sociales pour certains types de foyers.

L'accession à la propriété est caractéristique de l'incohérence du système. Les informations sont issues du fichier SICLONE géré par les directions régionales de l'équipement. Ce fichier recense les autorisations de permis de construire. Il prend en compte les logements avant leur réalisation, en distinguant, au sein d'un même programme immobilier, les logements "aidés" donc considérés comme "logements sociaux" des autres à partir des prévisions annoncées par le promoteur, prévisions qui ne l'engagent en rien et dont la réalisation dépendra essentiellement du marché. Le nombre de logements sociaux pris en compte pourra donc être significativement éloigné de la réalité. Ces écarts de délais et de nombre ne peuvent que générer des incompréhensions et des contestations de la part des communes.

**C. L'OPACITE DE LA PROCEDURE DE CALCUL EST GENERATRICE DE CONTESTATIONS**

La procédure de calcul et de notification favorise, par son opacité, les contestations. Ainsi, les communes, concernées au premier chef par le détail de l'agrégation des différentes sources, n'en sont pas destinataires. Une exception notable qui a permis de prévenir de manière efficace les

contestations a été observée dans les Yvelines, dont la Préfecture valide les informations avec chaque commune avant de les adresser à la DGCL.

Non seulement le détail est rarement et tardivement communiqué aux communes, mais encore le calcul de la dotation avec le nombre global de logements sociaux retenus n'est pas toujours porté à leur connaissance (jusqu'à l'an passé, il était interdit au service compétent de la Préfecture du Vaucluse d'adresser ces informations aux communes). Dans une période de tensions budgétaires pour les collectivités locales et de progression ralentie des concours de l'Etat, il a été constaté, sur place, que la réception du seul montant de la dotation amenait les maires à contester, de plus en plus souvent, le dénombrement des logements sociaux à défaut de contester le potentiel fiscal, la population ou encore le nombre d'allocataires des aides personnelles au logement.

Il faut relever combien les services extérieurs de l'Etat consacrent de temps et d'efforts à réduire les contestations nées de la mise en oeuvre d'un système dont ils perçoivent difficilement les objectifs ou la cohérence, et dont ils ne possèdent pas tous les éléments d'information. Au demeurant, la rigidité des tableaux qu'il leur est demandé de renseigner masque mal le flou des définitions utilisées.

## **DEUXIEME PARTIE**

### **LA DEFINITION ET LE MODE DE RECENSEMENT DES LOGEMENTS SOCIAUX NE PEUVENT PAS ÊTRE AMELIORES DE MANIERE SATISFAISANTE**

La définition des "logements sociaux" ayant été précisée par le décret n° 85-1513 du 31 décembre 1985, modifié par le décret n° 87-292 du 28 avril 1987 et celui n° 94-336 du 12 mai 1994, la mission s'est préoccupée de vérifier le caractère social des différentes catégories de logements ainsi prévues. Elle s'est, à l'occasion de ses constatations sur place, intéressée à la mise en oeuvre de ces définitions par les services extérieurs de l'Etat.

Le bilan de ces investigations fait apparaître que les définitions retenues par les décrets ne garantissent pas le caractère social de l'occupation des logements pris en compte, en dépit des interprétations locales de certains services qui cherchent à tenir les objectifs visés par la loi. En revanche, des catégories d'occupants dont le caractère social est évident, ne sont pas prises en compte par le recensement. Si des améliorations techniques ponctuelles sont envisageables, il apparaît, à l'issue de la mission, que le dénombrement physique des logements n'est pas un indicateur pertinent pour estimer les surcharges élevées en matière d'accompagnement social notamment.

#### **I - LES DEFINITIONS ACTUELLES NE GARANTISSENT PAS LE CARACTERE SOCIAL DES LOGEMENTS RECENSES**

##### ***A. LES LOGEMENTS LOCATIFS***

##### **1. Logements appartenant aux organismes d'HLM**

La catégorie des "logements appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré" ainsi que ceux "appartenant aux collectivités locales et gérés par lesdits organismes" est, en théorie, la plus facile à recenser, les organismes fournissant des états précis du nombre de logements, que les communes sont à même de vérifier lorsque leur est communiquée l'information.

Reste, néanmoins, la question essentielle du caractère social de l'occupation du patrimoine HLM. La Cour des comptes, dans son rapport "Enquêtes sur le logement" de juin 1994, rappelle que "le conseil des impôts, citant en 1992 le ministère de l'équipement, estimait à environ 25 à 30 % le taux des locataires d'HLM dépassant les plafonds de ressources, soit 900.000 personnes. L'enquête-logement de l'INSEE de 1988 citait 28 % dans l'ensemble de la France et 36,5 % en région parisienne ; les enquêtes de l'Union des organismes d'HLM estiment ce taux à 23 % dans l'ensemble du pays et à 32 % en région parisienne". Si l'Union minore ces chiffres, ses dirigeants, rencontrés au cours de la mission des inspections, conviennent que ce patrimoine locatif ne compte que 45 % de bénéficiaires des aides personnelles au logement (dont le critère d'éligibilité est le montant des revenus) et admettent que cette réalité entame la crédibilité du critère "logements sociaux".

Pour ce qui concerne les logements des collectivités locales gérés par les organismes d'HLM, il a été constaté des doubles comptes avec la catégorie 5 du décret : les logements appartenant aux collectivités locales.

## **2. Logements appartenant aux SEM**

Si les sociétés d'économie mixte peuvent bénéficier de prêts aidés à la construction, leur patrimoine ne se limite pas à cette catégorie de logements. En conséquence, le caractère social des logements décomptés au titre du patrimoine des SEM est contestable.

La mission a constaté que, dans certains départements, la préfecture n'a pas pris en compte les logements des SEM, ne les considérant pas comme des logements sociaux. Il faut dire qu'en l'espèce, dans l'état actuel des textes, ils auraient dû être pris en compte, l'annexe du décret en référence ne pouvant pas donner lieu à interprétation.

Certaines SEM interrogées ne considèrent pas comme sociaux des logements qui figurent pourtant dans les décomptes préfectoraux. De toute façon, les règles de loyers et de revenus des logements sociaux ne s'appliquent pas toujours.

### **3. Logements appartenant aux filiales de la CDC**

De la même façon, les "logements appartenant aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations" ne sont pas tous des logements sociaux et certaines de ces sociétés immobilières sont même spécialisées dans le logement de haut de gamme.

### **4. Logements appartenant à l'Etat ou logements appartenant aux collectivités locales**

Ce sont les services fiscaux qui, ayant en gestion le patrimoine immobilier de l'Etat, réalisent le recensement des logements lui appartenant. Le décompte des logements appartenant aux collectivités locales est établi par les communes.

Jusqu'en 1992, les circulaires de la DGCL prenaient en compte les logements de fonction. Le renversement de position de l'administration centrale s'est concrétisé par une très grande diversité de mise en oeuvre des nouvelles consignes. Le traitement contradictoire des logements de fonction de l'Etat (pris en compte) et de ceux des collectivités locales (exclus du décompte) est à relever.

Aucune distinction n'est faite selon les caractéristiques des logements et selon leurs affectataires.

La distinction entre logements locatifs et logements de fonction ne poserait aucun problème, le service gestionnaire pouvant établir par commune la liste des seuls logements faisant l'objet du paiement de loyers.

Resterait alors à identifier les logements présentant un caractère social. Une telle approche n'est concrètement réalisable que par un tri à partir d'un plafond indiciaire de rémunération. Celui-ci présente l'inconvénient majeur de ne prendre en compte que le seul traitement du seul membre du foyer fiscal bénéficiant de l'attribution d'un logement par l'Etat ou par une collectivité locale. Il apparaît, de plus, que les services de l'Etat, gestionnaires des traitements, rencontreraient de sérieuses difficultés pour ventiler la résidence effective des agents par communes.



## **5. Les logements appartenant aux établissements publics**

Il s'agit de logements dont la construction n'a pas été financée par des prêts aidés de l'Etat, mais par des crédits budgétaires des établissements publics.

Une nouvelle fois, aucune distinction n'est faite quant à la nature sociale de l'occupation de ces logements. Les commentaires présentés au 1.1.4 ci-dessus s'appliquent à cette catégorie.

Par ailleurs, la mission a relevé que la plus grande confusion régnait quant à la prise en compte, par les services extérieurs de l'Etat, des établissements publics à interroger.

### ***B. LES LOGEMENTS EN ACCESSION A LA PROPRIETE***

La prise en compte de logements en accession à la propriété pose des problèmes encore plus importants, dans la mesure où le système actuel, qui s'appuie sur l'enquête SICLONE, est tout à fait critiquable.

D'une part, cette enquête qui est orientée vers la connaissance de la construction neuve, ne rend pas compte du tout de la proportion croissante des accessions à la propriété, en acquisition-réhabilitation, que l'on peut actuellement estimer à environ 20 % du total des logements bénéficiant de prêts aidés à l'accession. D'autre part, cette enquête effectuée à partir des demandes de permis de construire, donne une image anticipée des logements réellement mis sur le marché.

De plus, les déclarations faites sur le permis de construire quant au mode de financement (aidé ou non par l'Etat) ne traduisent que des intentions et peuvent ne pas être suivies d'effet. Au surplus, dans les opérations mixtes, on qualifie l'opération par la dominante locatif ou accession, ce qui introduit un nouveau biais.

Enfin, le fait de ne retenir que les opérations de plus de 5 logements, pour des motifs de contraintes de l'outil statistique, déforme la réalité, dans la mesure où les opérations dites groupées, qui ne le sont parfois que financièrement, n'ont rien à voir avec les groupements physiques. On peut voir ainsi des opérations entières d'accession sociale échapper au recensement

et inversement, ce qui ne peut que surprendre les élus et générer des contestations de leur part.

Un décompte nettement meilleur pourrait être obtenu en utilisant l'enquête TRIAL (traitement informatisé des aides au logement), qui est gérée par la direction régionale de l'équipement, à partir des décisions de PAP. Cette enquête traite également des décisions de transfert effectué à partir de PAP groupés et constitue donc une image beaucoup plus fiable de la réalité de l'accession à la propriété.

Pour rendre compte de ces réalités, d'autres propositions peuvent être faites. L'une d'entre elles consiste à exploiter les informations disponibles dans les fichiers informatiques des organismes distributeurs, afin d'en tirer le nombre annuel de bénéficiaires de PAP dans chaque commune.

Pour ce qui concerne les logements en accession à la suite de ventes des logements locatifs HLM, le mieux serait de les considérer comme des logements en accession à partir de leur date de la vente, information déclarée par la propriétaire d'HLM.

## **II - DES CATEGORIES D'OCCUPANTS A CARACTERE SOCIAL NE SONT PAS OU SONT MAL RECENSEES ACTUELLEMENT**

### ***A. LES LOCATAIRES DE LOGEMENTS RELEVANT DU PARC ANCIEN PRIVE ET, NOTAMMENT, CEUX REGIS PAR LA LOI DE 1948***

L'une des lacunes les plus graves de l'indicateur actuellement retenu est l'exclusion du parc ancien privé. Celui-ci abrite une part importante des familles à revenus modestes de ce pays : sur 5.500.000 bénéficiaires des aides personnelles à la personne, 3.700.000 sont logés hors HLM (soit 67 %) dont la moitié, est-il estimé, sont logés dans le parc ancien (soit autant que dans le parc HLM).

Alors qu'ils présentent un caractère social évident, les logements relevant de la loi de 1948 ne sont actuellement pas pris en compte. Or, ces logements, dont les catégories les plus dépourvues de confort jouent un rôle social important pour un certain nombre de familles et d'individus (ceux dont les revenus ne leur permettent pas d'être locataires d'un logement aidé), constituent un recours irremplaçable dans la situation actuelle de l'emploi et du logement.

La plupart des communes ont ainsi des îlots d'immeubles anciens non négligeables, qui génèrent, par la population qu'ils abritent, des besoins d'aides sociales importants. Il serait légitime de les prendre en compte dans le décompte des logements sociaux. L'information la moins critiquable est fournie par l'enquête périodique de l'INSEE. Resterait à distinguer les locataires des propriétaires-occupants, sinon les niveaux de revenus.

### ***B. LES RESIDENTS DE FOYERS***

Une catégorie est inégalement prise en compte, suivant les départements, avec de grandes variations sur le contenu de ces catégories : ce sont les foyers. La mission a constaté que dans certains départements, l'ensemble des foyers étaient pris en compte, y compris les maisons de retraite publiques (donc des foyers de personnes âgées de toutes catégories sociales), les foyers de handicapés (mais dans certains cas, ce sont uniquement les foyers liés à des CAT qui sont pris en compte) et les foyers de jeunes travailleurs. Les pratiques sont diverses également dans la valorisation des comptes, certains retenant chaque chambre ou petit appartement pour un logement, d'autres calculant des équivalents logements selon la méthode HLM.

Les mêmes variations ont été constatées concernant la prise en compte ou non des CHRS (centres d'hébergement et de réadaptation sociale).

### ***C. LES LOCATAIRES DE CERTAINS LOGEMENTS D'INSERTION DES PERSONNES DEFAVORISEES***

Les différents décrets précisent que les logements, appartenant à des bailleurs, personnes morales à vocation sociale et leurs filiales, ne sont pris en compte que si le patrimoine locatif à usage d'habitation est composé d'au moins mille logements.

Alors que la mise en oeuvre de la loi Besson de 1990, relative au logement des personnes démunies, repose sur des associations locales pour une part essentielle, le décret exclut les logements leur appartenant si leur patrimoine est composé de moins de mille logements. Il en est de même des logements réhabilités, sur financement publics avec maintien de leur vocation sociale par conventionnement, dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

### **III - LE NOMBRE DE LOGEMENTS N'EST PAS UN INDICATEUR PERTINENT**

Après avoir analysé le résultat de ses constatations sur place, entendu les différents acteurs, envisagé de possibles améliorations (indiquées ci-dessus), la mission est arrivée à la conclusion que le recensement physique des logements sociaux présente deux inconvénients majeurs non réductibles.

- Il ne garantit pas le caractère social de l'occupation qui est pourtant l'objectif visé. Une solution partielle a été envisagée par les rapporteurs : elle consisterait à ne retenir dans toutes ces catégories que les logements conventionnés. Cette position présenterait l'intérêt d'inciter les gestionnaires de cette catégorie de logements à se conventionner. Cela pourrait concerner d'ailleurs aussi bien les logements appartenant à l'Etat. Les maires concernés useraient de leur influence auprès des gestionnaires, pour les pousser au conventionnement. Celui-ci garantit l'affectation véritablement sociale du logement, par les conditions qu'il impose sur la qualité des bénéficiaires et sur les loyers.

- En contraignant au maintien d'une liste plus ou moins détaillée de catégories, le dénombrement physique des logements sociaux ne peut garantir le caractère social des occupants. Il génère inévitablement des zones de flou, quelle que soit la finesse des instruments de recensement. Des situations particulières échappant toujours aux définitions générales, il induit une dynamique de pointillisme réglementaire ou/et d'inégalités de traitement à travers le territoire national. En conséquence, les divergences continueront à alimenter un flux de contestations qui entamera la crédibilité de la DSU et surchargera inutilement tant les services extérieurs de l'Etat que la DGCL. Certes, la création d'une instance d'arbitrage pourrait être imaginée pour l'examen des conflits et réclamations. Mais tout laisse penser qu'une telle mesure ne ferait que compliquer davantage la situation, sans en supprimer les causes et effets profonds.

## **TROISIEME PARTIE**

### **LE CRITERE LE PLUS SOCIAL ET LE PLUS TRANSPARENT EST CELUI DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT**

L'inadéquation des définitions réglementaires à des opérations de recensement physique à la fois simples, transparentes et peu contestables, conduit la mission à proposer une nouvelle approche reflétant plus fidèlement le caractère social des logements concernés.

Le recours au critère unique du nombre de bénéficiaires d'aides personnelles au logement présente de multiples avantages comparés à quelques inconvénients mineurs.

#### **I - RAPPEL DES TYPES D'AIDES PERSONNELLES**

Il existe trois grands types d'aides personnelles au logement :

**\*l'allocation de logement à caractère familial (ALF)** : créée en 1948, elle est destinée à compenser les hausses de loyer et à permettre aux familles modestes de se loger dans des conditions satisfaisantes de salubrité et de peuplement ;

**\*l'allocation de logement à caractère social (ALS)** : elle concerne depuis 1971 des catégories de personnes caractérisées principalement par la faiblesse de leurs ressources. Comme la précédente, cette allocation est versée aux bénéficiaires, qu'ils soient logés dans le parc public ou dans le parc privé ;

**\*l'aide personnalisée au logement** : instituée en 1977, elle vise trois objectifs :

- développer l'accès social à la propriété et réduire les inégalités devant le logement social ;

- favoriser la réhabilitation de l'habitat ancien dans des conditions socialement satisfaisantes ;

- améliorer la qualité des logements neufs dans le locatif social spécialement.

## **II - LES PRINCIPAUX AVANTAGES DU CRITERE "ALLOCATAIRE"**

Il s'inscrit dans la logique de l'évolution des paramètres retenus depuis 1985 jusqu'à l'instauration de la DSU et la publication de la LOV. Il concerne les catégories sociales les plus modestes et recouvre l'ensemble des types de logements correspondant à la notion de "parc social". Il ne présente pas de difficultés majeures au niveau du recensement des bénéficiaires d'aides personnelles au logement. Il offre peu de prises à la contestation par les collectivités locales.

### ***A. LA RESULTANTE LOGIQUE DE L'EVOLUTION DES CRITERES DE LA DGF ET DE LA DSU***

Le décret n° 85-1513 du 13 décembre 1985, toujours en vigueur, modifié par celui n° 87-292 du 28 avril 1987, puis celui n° 94-366 du 10 mai 1994, retenait pour le calcul de l'ancienne dotation de compensation incorporée à la DGF des communes, un critère purement physique : le nombre de logements à usage locatif répondant à certaines exigences patrimoniales et de ceux en accession à la propriété ayant bénéficié de prêts locatifs aidés.

La loi du 13 mai 1991 instituant une DSU introduit, pour les communes de plus de 10.000 habitants, une mixité des critères physiques et sociaux par le biais de deux ratios alternatifs : un rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune supérieur à 11 % ; ou un rapport entre le nombre de bénéficiaires des prestations prévues aux articles L.351-1 du code de la construction et de l'habitation (APL) et L.542-1 et L.831-1 du code de la sécurité sociale (allocations logement des personnes âgées, des infirmes, des jeunes salariés et de certaines catégories de demandeurs d'emploi) supérieur à 10 %.

Une nouvelle étape est franchie avec la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991. Les deux critères sont désormais cumulatifs pour les communes de plus de 200.000 habitants : un nombre de logements sociaux représentant moins de 20 % des résidences principales, et un rapport entre le nombre de bénéficiaires des prestations précitées et le nombre des résidences principales inférieur à 18 %.

***B. UN CRITERE PRIVILEGIANT LES CATEGORIES SOCIALES LES PLUS MODESTES***

L'extension progressive du champ d'application des aides personnelles au logement permet depuis le 1er janvier 1993, à toute personne assumant une dépense de logement en qualité de locataire ou d'accédant à la propriété, et percevant des revenus inférieurs à un certain seuil variable selon la situation de chacune, de percevoir l'une des trois allocations.

**1. Les différentes catégories de bénéficiaires**

Chacune des trois aides personnelles au logement a connu depuis sa création une extension progressive de son champ d'application. Dans la période récente, les conditions d'attribution tendent vers l'harmonisation ; les principaux bénéficiaires sont actuellement les suivants :

- les ménages ou personnes percevant l'une des prestations familiales ;
- les ménages ou personnes qui, s'ils n'ont pas droit aux prestations familiales, remplissent certaines autres conditions (un enfant à charge de moins de 20 ans, un mariage intervenu depuis moins de 54 ans, un ascendant à charge,...) ;
- les personnes ayant à charge un ascendant âgé de plus de 65 ans ou de 60 ans en cas d'inaptitude au travail, ou un ascendant, un descendant ou un collatéral au 2ème ou 3ème degré infirme à 80 % ;
- les personnes âgées de plus de 60 ans ;
- les titulaires de cartes de déporté, interné politique ou de la résistance ;
- les bénéficiaires d'une pension de vieillesse à taux plein et liquidée par anticipation au titre d'anciens combattants ou de prisonniers de guerre ;
- les inaptes au travail, sous certaines conditions ;

- les personnes handicapées atteintes d'une incapacité d'au moins 80 % ;

- les jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans, certains demandeurs d'emploi qui ne sont plus indemnisés au titre de l'allocation de base ;

- les bénéficiaires de RMI, de l'allocation d'insertion ;

- les personnes hébergées dans les unités et centres de long séjour relevant de la loi hospitalière.

## **2. Les conditions d'attribution**

Les bénéficiaires sont soumis à des plafonds de ressources déterminées par les "revenus nets catégoriels" retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu après imputation de certaines déductions.

Ils présentent, ainsi, la caractéristique de disposer de ressources relativement modestes. Le niveau de l'aide accordée est, en outre, fonction du nombre de personnes qui, vivant au foyer, sont dites "abritées" par une aide personnelle au logement.

### ***C. UN CRITERE REGROUPANT UNE GAMME VARIEE DE TYPES DE LOGEMENTS***

Le critère des aides personnelles au logement regroupe une gamme variée de logements plus sociale et plus étendue que la gamme regroupée par le critère actuel :

- dans le **parc locatif**, l'ensemble des logements, qu'ils appartiennent au parc public ou au parc privé, y compris les locaux nus ou meublés, les hôtels en pension de famille, les locaux à usage mixte d'habitation et professionnel, les logements-foyers et maisons de retraite, les foyers de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants, les résidences universitaires ;

- dans le **domaine de l'accession à la propriété**, les opérations de construction, d'acquisition d'un logement neuf ou ancien, d'amélioration pour



adaptation aux normes de salubrité, de sécurité, d'équipement et de confort de la location -accession et de la location-vente.

Les logements doivent répondre à des conditions d'habitabilité (peuplement, salubrité) ou de conventionnement.

#### ***D. UN CRITERE QUI PRESENTE UNE GRANDE SIMPLICITE D'APPLICATION***

La révision des droits s'opère chaque année avec effet au 1er juillet. Elle est donc compatible avec le calendrier imposé à la DGCL pour le calcul de la dotation de l'année N + 1.

La CNAF recense actuellement le nombre de bénéficiaires des aides personnelles par type (ainsi qu'en volume de crédits) pour toutes les communes de plus de 10.000 habitants identifiées par leur numéro INSEE et par département. La production de données relatives à des villes de moins de 10.000 habitants est possible dès aujourd'hui, aux dires de la CNAF.

Un projet de décret prévoit qu'à compter du 1er janvier 1995, la CNAF aura en gestion l'ensemble des régimes spéciaux hormis celui de la mutualité sociale agricole. Cette quasi-généralisation ne peut que faciliter l'échange d'informations avec la DGCL et conforter le champ d'application du critère social proposé.

L'utilisation de ce critère unique présentera également l'avantage de limiter considérablement les risques de contentieux entre l'Etat et les collectivités locales. Par ailleurs, le recours à l'APL ne peut que favoriser le développement des conventionnements.

### **III - DU CRITERE "ALLOCATAIRE" AU CRITERE "PERSONNES ABRITEES"**

S'agissant de l'appréhension statistique du public concerné, ce critère présente plusieurs inconvénients mineurs au regard des inconvénients du système actuel et des avantages de la proposition.

Il accorde une "prime" aux communes disposant de nombreux étudiants en raison de la mauvaise connaissance des moyens d'existence réels

de ceux-ci. Il faut noter, néanmoins, que cet inconvénient répondra "positivement" au souhait de nombreuses communes universitaires dont la pression a amené les pouvoirs publics à ouvrir la porte de la prise en compte des logements d'étudiants dans le décret de 1994.

Il présente, également, l'inconvénient d'écarter la prise en compte des familles les plus défavorisées ne vivant pas dans des conditions de peuplement ou de salubrité suffisantes. Encore faut-il noter que les conditions de peuplement sont réduites pour l'ALS (9m<sup>2</sup> pour un isolé contre 25m<sup>2</sup> pour l'ALF) et les conditions de salubrité non exigées pour les personnes âgées et les infirmes.

Enfin, ce critère reproduit les biais de la connaissance des revenus fiscaux. Néanmoins, la CNAF affine sa méthodologie de reclassement des revenus et renforce ses moyens de contrôle. En tout état de cause, ces biais sont minimes, comparés aux travers du système actuel relevés par la mission et exposés dans ce rapport.

En revanche, l'indicateur du nombre d'allocataires des aides personnelles au logement présente le défaut de ne pas refléter la composition familiale, qui est pourtant un élément essentiel, après le chômage, dans l'analyse des tensions urbaines. Une simulation de calcul de la DSU a été réalisée par la DGCL à la demande de la mission, substituant le nombre d'allocataires au nombre de logements. Les résultats font apparaître, globalement, une diminution de la dotation pour les communes ayant l'indice synthétique de charges et de ressources le plus élevé, c'est-à-dire celles notamment du Nord-Pas-de-Calais et de la région parisienne. En contrepartie, les municipalités du Sud de la France bénéficieraient d'une majoration. L'explication de ce transfert se trouve, pour l'essentiel, dans la différence des structures familiales des allocataires : les familles nombreuses étant plus fréquentes au Nord qu'au Sud, alors, qu'inversement, les allocataires sans enfants sont plus nombreux au Sud.

Pour corriger cette distorsion, la mission considère qu'il faut retenir comme critère le nombre de "personnes abritées" selon la terminologie de la CNAF, c'est-à-dire le nombre de personnes à charge, en sus de l'allocataire. Ainsi serait mieux prise en compte la présence des familles nombreuses fréquentes dans le Nord et la région parisienne. Cette donnée, ventilée par commune, est disponible dans les statistiques établies par la CNAF.

Afin d'aller au bout de la démarche de simplification, et en cohérence avec l'abandon du dénombrement physique des logements, la mission propose de substituer au seuil des 1.100 logements sociaux (exigé des communes de moins de 10.000 habitants pour être éligibles à la DSU) un seuil de nombre de "personnes abritées" par une aide personnelle au logement. Sous réserve de

simulations, qui restent à réaliser, ce seuil pourrait être de l'ordre de 1.500 "personnes abritées".

De la même manière, les modalités de calcul du Fonds de solidarité des communes de l'Ile-de-France, qui n'est qu'un complément régional de la DSU, gagneraient à être alignées sur celles de la DSU, telles que la mission les propose.

## CONCLUSION

Les investigations menées par la mission, auprès des services extérieurs de l'Etat et des élus et fonctionnaires des communes dans 14 départements, ont permis de confirmer les insuffisances de la définition actuelle des logements sociaux. Celles-ci sont la source de nombreux désaccords entre les collectivités locales et l'Etat, encore en croissance en 1994 alors même que la réforme de la DGF intervenue fin 1993 a réduit les masses en jeu de 8,8 milliards de francs l'an passé à 0,25 milliard cette année. La mission considère, en conséquence, que le caractère incitatif à la construction des dispositions de la DSU, dont ce n'était pas l'objectif (mais celui des dispositions de la loi d'orientation pour la ville - LOV-) est devenu inexistant.

De plus, le manque constaté de fiabilité du système de recensement alimente, également, les contestations.

Enfin, le caractère non social de l'occupation d'une partie importante des patrimoines de logements retenus par les décrets successifs d'application et l'exclusion du parc locatif privé qui permet, dans la situation actuelle, d'héberger de nombreux foyers en situation difficile, ont pour effet d'éloigner le résultat des objectifs poursuivis, à savoir l'estimation comparative des surcharges sociales subies par les communes concernées.

En conséquence, après avoir inventorié les améliorations envisageables des définitions et indicateurs retenus actuellement, la mission est arrivée à la conclusion que le dénombrement physique des logements sociaux ne pouvait permettre d'atteindre les objectifs affichés par la loi, le système restant en tout état de cause complexe, opaque et susceptible de contestations sans fin.

Si la mission considère qu'un critère lié au logement reste pertinent pour calculer la DSU, elle propose de retenir, à ce titre, les aides personnelles au logement, privilégiant ainsi la situation des ménages par rapport au mode de financement des logements. C'est la priorité donnée à la "personne" sur la "pierre".

La mission s'inscrit ainsi dans une évolution amorcée par la réforme de 1977 et déjà confirmée par les évolutions successives de la DGF, de la DSU et de la LOV.

Ces aides, qui reposent sur les revenus, ont un caractère social incontestable et constituent un excellent indicateur des besoins d'accompagnement social de populations en situation économique et social difficiles. Elles couvrent les logements publics et privés, la location comme l'accession à la propriété, elles n'excluent pas les associations locales d'insertion par le logement dont le patrimoine est naturellement faible. Le "bouclage" des aides personnelles au logement, effectif depuis le 1er janvier 1993, permet que les aides personnelles au logement recouvrent toutes ces catégories de résidents, à l'exception des locataires de logements qui ne disposent pas des conditions de salubrité minimale (conditions qui ne sont pas opposées aux personnes âgées et aux infirmes) et des étrangers en situation non régulière. La proportion des ménages "modestes" écartés du bénéfice de ces aides est estimée à nettement moins de 4 % de l'ensemble des ménages. La réforme de la DSU de 1993 retient, déjà, le nombre d'allocataires des aides personnelles au logement pour un poids égal au nombre de logements sociaux.

La mission, à partir de simulations qui ont été réalisées à sa demande par la DGCL et qui devront être poursuivies, suggère de pousser cette évolution, en retenant exclusivement l'indicateur des aides personnelles au logement. Elle propose de la renforcer en abandonnant le nombre d'allocataires au profit du nombre de "personnes abritées", indicateur de la Caisse nationale d'allocations familiale (CNAF) qui prend en compte conjoints, enfants et personnes hébergées.

Cette proposition présente l'avantage, en gestion, d'être une réelle mesure de simplification administrative. La CNAF, réputée aujourd'hui pour le sérieux de sa gestion et la fiabilité de son informatique, affirme être d'ores et déjà capable de fournir ces informations pour toutes les communes, quelle que soit leur importance. De plus, cette Caisse instruira et versera la totalité des aides personnelles au logement à compter du 1er janvier 1995 (tombe ainsi l'exception des salariés affiliés aux régimes spéciaux et des fonctionnaires). Seuls les affiliés à la Mutualité sociale agricole ne seront pas gérés par la CNAF, mais la Mutualité fournit déjà à la DGCL le nombre de ses allocataires pour le calcul de l'actuelle DSU.

Le recours à un critère incontestable au regard des objectifs visés par la DSU, établi en toute fiabilité et transparence par un organisme indépendant de l'Etat et des collectivités locales devrait permettre d'éliminer, pour l'essentiel, les sources actuelles de contestation, rodé qu'il est depuis trois ans sans avoir été l'objet de divergences pour ce qui le concerne dans le calcul de la DSU. Il libérera, ainsi, les services extérieurs de l'Etat et la DGCL de charges de travail peu gratifiantes et sources de malaise dans les relations avec les collectivités locales.



## TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. L. 234 -7 (code des communes)</p> <p>Chaque commune reçoit une dotation forfaitaire qui, après avoir été, le cas échéant, révisée en application des dispositions de l'article L. 234-8, progresse chaque année de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement. Pour 1994, le montant de cette dotation est égal à la somme des dotations reçues en 1993 en application des articles L. 234-2, L. 234-4, L. 234-10 et, le cas échéant, des articles L. 234-14-2, L. 234-19-1 et L. 234-19-2 dans leur rédaction antérieure à la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.</p> <p>La dotation forfaitaire comprend également les sommes reçues en 1993 au titre de la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux et de la dotation particulière aux communes touristiques et au titre de la dotation particulière au profit des villes assumant des charges de centralité, en application des articles L. 234-13 et L. 234-14 dans leur rédaction antérieure à la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 précitée. Ces sommes sont identifiées au sein de la dotation forfaitaire. Elles progressent chaque année selon les modalités prévues au premier alinéa.</p>	<p>Projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales</p> <p>Article premier.</p> <p>L'article L. 234-7 du code des communes est ainsi modifié :</p> <p>I - Aux premier et deuxième alinéas, les mots : "chaque année" sont remplacés par les mots : "en 1995".</p>	<p>Projet de loi portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales</p> <p>Article premier.</p> <p>L'article L. 234-7 ... ... ainsi rédigé :</p> <p>"Art. L. 234-7.- Chaque commune reçoit une dotation forfaitaire. "Pour 1994, le montant de cette dotation est égal à la somme des dotations reçues en 1993 en application des articles L. 234-2, L. 234-4, L. 234-10 et, le cas échéant, des articles L. 234-14-2, L. 234-19-1 et L. 234-19-2 dans leur rédaction antérieure à la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.</p> <p>"La dotation forfaitaire comprend également les sommes reçues en 1993 au titre de la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux et de la dotation particulière aux communes touristiques ainsi qu'au titre de la dotation particulière au profit des villes assumant des charges de centralité, en application des articles L. 234-13 et L. 234-14 dans leur rédaction antérieure à la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 précitée. Ces sommes sont identifiées au sein de la dotation forfaitaire.</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Les groupements de communes qui percevaient au lieu et place des communes constituant le groupement les dotations prévues à l'article L. 234-13, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 précitée, continuent à les percevoir. Pour 1994, le montant de ces dotations est égal à la somme reçue en 1993. A compter de 1995, ce montant progresse chaque année de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.</p>	<p><i>II - La troisième phrase du troisième alinéa est ainsi rédigée:</i></p> <p>"En 1995, ce montant progresse selon les modalités prévues au premier alinéa."</p>	<p><b>Alinéa supprimé</b></p> <p><i>"Les groupements de communes qui percevaient au lieu et place des communes constituant le groupement les dotations prévues à l'article L. 234-13, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 précitée, continuent à les percevoir. Pour 1994, le montant de ces dotations est égal à la somme reçue en 1993.</i></p> <p><i>"En 1995, les montants définis aux trois précédents alinéas progressent, sous réserve des dispositions de l'article L. 234-8, de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.</i></p>
<p>(Loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993 - Art 52)</p>	<p><i>III - Il est inséré, après le troisième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p>"A compter de 1996, les montants définis aux trois alinéas précédents sont fixés ainsi qu'il suit :</p>	<p><b>Alinéa supprimé</b></p> <p><i>"A compter de 1996, le taux de progression des montants mentionnés au précédent alinéa est ainsi calculé, sous réserve des dispositions de l'article L. 234-8 :</i></p>
<p>I. Le montant de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements est fixé, pour l'exercice 1994, à 98 143,5 millions de francs.</p>	<p><i>I - si l'indice d'évolution de la dotation globale de fonctionnement prévu au II de l'article 52 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993) est tel que la part du taux d'évolution du produit intérieur brut représente 33 % au moins de la valeur de cet indice, le comité des finances locales institué par l'article L. 234-20 fixe le montant de la dotation forfaitaire de telle sorte que celle-ci progresse selon un taux compris entre 50 et 55 % du taux de progression de l'ensemble des ressources affectées à la dotation glo-</i></p>	<p><i>- si l'indice d'évolution de la dotation globale de fonctionnement prévu au premier alinéa du II de l'article 52 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993) est tel que la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours représente 33 % au moins de la valeur de cet indice, le comité des finances locales institué par l'article L. 234-20 fixe leur taux de progression entre 50 % ...</i></p>



Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>La dotation inscrite dans le projet de loi de finances initiale est arrêtée dans les conditions suivantes :</p> <p>1° L'indice afférent à la dotation globale de fonctionnement de l'année en cours, ajusté le cas échéant afin de prendre en compte les derniers taux d'évolution connus sans toutefois que le taux d'évolution du produit intérieur brut puisse être négatif, est appliqué au montant définitif de la dotation globale de fonctionnement de l'année précédente.</p> <p>2° L'indice prévisionnel défini au premier alinéa du présent paragraphe est appliqué au montant ainsi obtenu.</p>	<p>bale de fonctionnement <i>des communes</i> ;</p>	<p>...de fonctionnement;</p>
<p>Art. L. 234 -7 (code des communes)</p>	<p>"2 - Dans le cas contraire, le montant de la dotation forfaitaire progresse de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement."</p>	<p>"- dans le cas contraire, ces montants progressent de la moitié...  ... fonctionnement.</p>
<p>En 1996, la dotation forfaitaire de l'ensemble des communes est majorée de 97,5 millions de francs, répartis au prorata de leurs populations. Les années suivantes, cette majoration évolue selon les modalités prévues au premier alinéa.</p>	<p>IV - Au dernier alinéa, les mots: "premier alinéa" sont remplacés par les mots : "quatrième alinéa".</p>	<p>"En 1996, la dotation forfaitaire de l'ensemble des communes, calculée selon les modalités prévues ci-dessus, est majorée de 97,5 millions de francs, répartis au prorata de leurs populations. Les années suivantes, cette majoration évolue selon les modalités définies au sixième alinéa."</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Art. L. 234 -9 (code des communes)	Art. 2.	Art. 2.
<p>Il est institué une dotation d'aménagement qui regroupe une dotation au bénéfice des groupements de communes, une dotation de solidarité urbaine et une dotation de solidarité rurale.</p>	<p>L'article L. 234-9 du code des communes est ainsi modifié:</p>	<p>Sans modification (Sous réserve ; cf : ci-après)</p>
<p>Le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes et la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 234-7.</p>		
<p>Avant la répartition de la dotation, il est procédé au prélèvement des sommes dues en application des dispositions du I de l'article L. 234-8.</p>		
<p>Après prélèvement de la dotation des groupements de communes, dont le montant est fixé dans les conditions déterminées à l'article L. 234-10, et de la quote-part destinée aux communes d'outre-mer, le solde de la dotation d'aménagement est réparti entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.</p>		
<p>La quote-part destinée aux communes d'outre-mer évolue de façon telle que le total des attributions leur revenant au titre de la dotation globale de fonctionnement progresse au moins comme l'ensemble des ressources affectées à cette dotation.</p>		
<p>Pour l'année 1994, le montant des crédits mis en répartition au titre de la dotation de solidarité urbaine ne peut être inférieur à 1 260 millions de francs. A compter de 1995, le montant des crédits respectivement attribués à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale est fixé par le comité des finances locales institué par l'article L. 234-20, de telle sorte qu'aucune de ces deux dotations n'ex-cède 55 p. 100 et ne soit inférieure à 45 p. 100 du solde mentionné au quatrième alinéa.</p>	<p>I - Au sixième alinéa, les mots : "A compter de 1995" sont remplacés par les mots : "En 1995".</p>	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. L. 234 -12 (code des communes)</p> <p>I. La dotation de solidarité urbaine a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées</p> <p>II. Bénéficiaire de cette dotation :</p> <p>1° Les communes de 10 000 habitants et plus classées, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges défini ci-après, dans l'une des trois premières catégories prévues au III ;</p> <p>2° Les communes de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 1 100 et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10 000 habitants.</p>	<p>II - Il est ajouté un septième et un huitième alinéas ainsi rédigés :</p> <p>"Pour l'année 1996, le montant des crédits mis en répartition au titre de la dotation de solidarité urbaine est égal à 60 % du solde mentionné au quatrième alinéa.</p> <p>"A compter de 1997, le comité des finances locales institué par l'article L. 234-20 fixe le montant de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale en ajoutant aux crédits affectés respectivement l'année précédente à ces deux dotations une fraction de l'augmentation annuelle du solde mentionné au quatrième alinéa telle que chacune de ces deux dotations bénéficie de 45 % au moins et de 55 % au plus de cette augmentation."</p> <p>Art. 3.</p> <p>L'article L. 234-12 du code des communes est modifié comme suit :</p> <p>I - Le II est ainsi rédigé :</p> <p>"II- Bénéficiaire de cette dotation:</p> <p>"1° les trois premiers quarts des communes de 10 000 habitants et plus, classées, chaque année, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges défini au III ci-après ;</p> <p>"2° le premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, classées, chaque année, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges défini au IV ci-après."</p>	<p>(En fonction des informations dont elle disposera d'ici la séance publique, la commission pourrait proposer d'abaisser le taux de 60% à 55%).</p> <p>Art. 3.</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>I.- Sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
III. L'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au II est constitué dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat :	II - Le III est ainsi rédigé :	Alinéa sans modification
1° Du rapport entre le potentiel fiscal par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel qu'il est défini à l'article L. 234-4 ;	"III - L'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au II pour les communes de plus de 10 000 habitants est constitué :	Alinéa sans modification
2° Du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans le total des logements de la commune et la part des logements sociaux des communes de 10 000 habitants et plus dans le total des logements de ces mêmes communes ; les logements sociaux auxquels il est fait référence sont définis par décret en Conseil d'Etat, les logements sociaux en accession à la propriété étant pris en compte si leur nombre est au moins égal à cinq par opération ; les logements vendus à leurs locataires en application de l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation sont également pris en compte pendant vingt ans à compter de la vente ;	"1° du rapport entre le potentiel fiscal par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-4 ;	Alinéa sans modification
3° Du rapport entre la part des logements dont un occupant bénéficie de l'une des prestations prévues aux articles L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale dans le nombre total des logements de la commune et la part du total des logements dont un occupant bénéficie des mêmes prestations dans le total des logements des communes de 10 000 habitants et plus ;	"2° du rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion de logements sociaux dans le total des logements des communes de 10 000 habitants et plus ;	Alinéa sans modification
4° Du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu par habitant de la commune, calculé en prenant en compte la population qui résulte des recensements généraux.	"3° du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement, de leur conjoint et des personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus ;	"3° du rapport entre la <i>moyenne communale par logement</i> des bénéficiaires...
	"4° du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu par habitant de la commune, calculé en prenant en compte la population qui résulte des recensements généraux ou complémentaires.	...leur foyer et cette même <i>moyenne</i> constatée dans l'ensemble des communes de 10.000 habitants et plus;.
		Alinéa sans modification

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Le revenu pris en considération pour l'application de l'alinéa précédent est le dernier revenu imposable connu.</p> <p>L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu en pondérant le rapport défini au 1° par 50 p. 100, le rapport défini au 2° par 20 p. 100, le rapport défini au 3° par 20 p. 100 et le rapport défini au 4° par 10 p. 100. Toutefois, chacun des pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré pour l'ensemble des communes bénéficiaires d'au plus cinq points dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.</p> <p>Les communes sont classées en fonction de la valeur décroissante de l'indice synthétique. Dans l'ordre de ce classement, elles sont réparties en quatre catégories comportant un nombre égal de communes.</p> <p>IV. L'attribution revenant à chaque commune de 10 000 habitants et plus est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est</p>	<p>"Les logements sociaux retenus pour l'application du présent article sont les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, 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 mentionnés au 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation.</p> <p>"Les aides au logement retenues pour l'application du présent article sont les prestations prévues aux articles L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale.</p> <p>"Le revenu pris en considération pour l'application du 4° est le dernier revenu imposable connu.</p> <p>"L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition des rapports visés aux 1°, 2°, 3° et 4°, en pondérant le premier par 45 %, le deuxième par 15 %, le troisième par 30 % et le quatrième par 10 %. Toutefois, chacun des pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré pour l'ensemble des communes bénéficiaires d'au plus cinq points dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.</p> <p>"Les communes sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique."</p> <p>III - Le IV est ainsi rédigé :</p> <p>"IV - L'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au II pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants est obtenu par l'addition de</p>	<p>"Les logements..."</p> <p>...et aux filiales de la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations,....</p> <p>...de l'habitation. Sont également considérés comme des logements sociaux pour l'application du présent article les logements appartenant aux houillères de bassin, aux sociétés à participation majoritaire des houillères de bassin ainsi qu'aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France.</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>IV.- Les dispositions du III s'appliquent pour le calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au II pour les communes de</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>attribué, pondéré par un coefficient correspondant à sa catégorie, qui est fixé à 1,5 pour la 1re catégorie, 1 pour la 2e catégorie et 0,5 pour la 3e catégorie, ainsi que par l'effort fiscal dans la limite de 1,3.</p>	<p>quatre rapports identiques à ceux mentionnés au premier alinéa du III et pondérés en application des dispositions du cinquième alinéa du III.</p>	<p>5.000 à 9.999 habitants, sous réserve de la substitution des moyennes nationales constatées pour ces communes aux moyennes nationales constatées pour les communes de 10.000 habitants et plus.</p>
<p>L'attribution par habitant revenant aux communes éligibles de moins de 10 000 habitants est égale au produit de leur population par le montant moyen par habitant revenant à l'ensemble des communes percevant une attribution.</p>	<p><i>"Les valeurs de référence utilisées pour le calcul de ces rapports sont les valeurs moyennes pour les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants.</i></p>	<p><b>Alinéa supprimé</b></p>
<p>(Voir IV alinéa 2 ci-dessus)</p>	<p>"Les communes sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique."</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>(Voir IV alinéa 1 ci-dessus)</p>	<p>IV - Il est ajouté les paragraphes V, VI et VII ainsi rédigés :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>"V - L'enveloppe à répartir entre les communes de 5 000 à 9 999 habitants éligibles à la dotation est égale au produit de leur population par le montant moyen par habitant revenant à l'ensemble des communes éligibles.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>"VI - L'attribution revenant à chaque commune de 10 000 habitants et plus est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué, pondéré par un coefficient calculé en fonction du rang de classement de la commune et qui varie linéairement de 2 à 0,5 pour les communes éligibles dans l'ordre décroissant de leur indice, ainsi que par l'effort fiscal dans la limite de 1,3.</p>	<p>"VI.- L'attribution revenant à chaque commune de 10.000 habitants...  ...un coefficient variant uniformément de 2 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles, ainsi que par l'effort fiscal dans la limite de 1,3.</p>
	<p>"L'attribution revenant à chaque commune de 5 000 à 9 999 habitants est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué et par celle de son effort fiscal, dans la limite de 1,3.</p>	<p>"L'attribution revenant à chaque commune éligible de 5 000...  ... attribué ainsi que par son effort fiscal, dans la limite de 1,3.</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Art. 1648 B bis (code général des impôts)		
I. Il est créé un fonds national de péréquation qui dispose : 1° du produit disponible défini au III de l'article 1648 B ;		
IV. Le produit défini au 1° du I est réparti dans les conditions suivantes:		
Lorsqu'une commune cesse d'être éligible au fonds, cette commune perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.	"VII - Lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la dotation, elle perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.	Alinéa sans modification
	"Les sommes nécessaires sont prélevées sur les crédits affectés par le comité des finances locales à la dotation de solidarité urbaine."	Alinéa sans modification
Art. L. 234 -21 (code des communes)	Art. 4.	Art. 4.
Le comité des finances locales contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement.		
Il fixe la part des ressources affectées aux dotations mentionnées à l'article L. 234-9, ainsi que celles prévues aux articles L. 234-14 et L. 234-15 et en contrôle la répartition.	Au deuxième alinéa de l'article L. 234-21 du code des communes, les mots : "à l'article L. 234-9" sont remplacés par les mots : "aux articles L. 234-7 et L. 234-9".	Le deuxième alinéa de l'article L. 234-21 du code des communes est complété par une phrase ainsi rédigée:  « Il fixe également, le cas échéant, le taux de progression de la dotation forfaitaire dans les conditions prévues par l'article L.234-7 et en contrôle la répartition. »

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Art. L. 263-14 (code des communes)	Art. 5.	Art. 5.
<p>Le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France est alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes de la région d'Ile-de-France.</p>	<p>L'article L. 263-14 du code des communes est modifié comme suit :</p>	Alinéa sans modification
<p>Sont soumises au prélèvement les communes de la région d'Ile-de-France dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à une fois et demie le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France. Ce dernier est égal à la somme des potentiels fiscaux des communes de la région d'Ile-de-France rapportée à la population de l'ensemble de ces communes.</p>	<p>1° la première phrase du deuxième alinéa est remplacée par la phrase suivante :</p>	1° Sans modification
<p>Le prélèvement est réalisé dans les conditions suivantes :</p>	<p>"Sont soumises au prélèvement les communes de la région d'Ile-de-France dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France." ;</p>	<p>2° le début du quatrième alinéa (1°) est ainsi rédigé :</p>
<p>1° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une commune est compris entre une fois et demie le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France et deux fois ce potentiel fiscal, il est perçu un prélèvement égal à 8 p. 100 du montant du potentiel fiscal excédant le potentiel fiscal moyen par habitant multiplié par le nombre d'habitants de la commune considérée;</p>	<p>2° au 1° du troisième alinéa, les mots : "une fois et demie" sont remplacés par les mots : "1,4 fois" ;</p>	<p>"1° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une commune est égal ou supérieur à 1,4 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France et est inférieur à deux fois ce potentiel fiscal, il est perçu... (le reste sans changement). "</p>
<p>2° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une commune est compris entre deux fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France et trois fois ce potentiel fiscal, il est perçu un prélèvement égal à 9 p. 100 du montant du potentiel fiscal excédant le potentiel fiscal moyen par habitant multiplié par le nombre d'habitants de la commune considérée;</p>		<p>3° le début du cinquième alinéa (2°) est ainsi rédigé :</p>
<p>3° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une commune est supérieur à trois fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France, il est perçu un prélèvement égal à 10 p. 100 du montant du potentiel fiscal excédant le potentiel fiscal moyen par habitant multiplié par le</p>		<p>"2° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une commune est égal ou supérieur à deux fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France et est inférieur à trois fois ce potentiel fiscal, il est perçu... (le reste sans changement). "</p>
		<p>4° le début du sixième alinéa (3°) est ainsi rédigé :</p>
		<p>"3° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une commune est égal ou supérieur à trois fois le potentiel fiscal moyen par habitant... (le reste sans changement). "</p>



Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>nombre d'habitants de la commune considérée.</p>	<p>3° le <i>quatrième</i> alinéa est ainsi rédigé : "Les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine au titre de la même année sont exonérées de contribution au fonds."</p>	<p>5° le <i>septième</i> alinéa est ainsi rédigé : Alinéa sans modification</p>
<p>Dans le cas des communes qui remplissent les conditions nécessaires pour bénéficier de la deuxième part du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle visée au 2° du II de l'article 1648 B du code général des impôts, il sera sursis exceptionnellement à l'application du prélèvement ci-dessus, la régularisation à intervenir ultérieurement n'étant chiffrée qu'après approbation des comptes administratifs de l'exercice précédent et de l'exercice en cours.</p>	<p>Art. 6.  L'article L. 263-15 du code des communes est modifié comme suit : I - Le premier alinéa du I est ainsi rédigé :</p>	<p>Art. 6.  Alinéa sans modification  Alinéa sans modification  Alinéa sans modification</p>
<p>Art. L. 263-15 (code des communes)</p>	<p>"I - Bénéficient d'une attribution du fonds destinée à tenir compte de l'insuffisance de ressources fiscales et des charges particulièrement élevées qu'elles supportent les communes dont le potentiel fiscal par habitant, tel que défini à l'article L. 234-4, est inférieur à 80 % du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France et qui :</p>	<p>Alinéa sans modification  "2° soit...</p>
<p>I. - Bénéficient d'une attribution du fonds destinée à tenir compte de l'insuffisance de leurs ressources fiscales et des charges particulièrement élevées qu'elles supportent les communes soit de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux tels que définis au 2° du III de l'article L. 234-12 est supérieur à 1 100, soit celles de 10 000 habitants et plus et qui remplissent les deux conditions suivantes :</p>	<p>"1° soit ont moins de 10 000 habitants et un nombre de logements sociaux, tels que définis à l'article L. 234-12, supérieur à 900 ; "2° soit ont 10 000 habitants ou plus et un rapport entre le nombre de logements sociaux et la population communale, telle que définie à l'article L. 234-2, supérieur à 9 %."</p>	<p>...logements sociaux, tels que définis à l'article L.234-12, et la population communale... ...à 9 %."</p>
<p>1° Le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune telle que définie à l'article L. 234-2 est supérieur à 11 p. 100 ;</p>	<p>2° Le potentiel fiscal par habitant de la commune tel que défini à l'article L. 234-4 est inférieur à 80 p. 100 du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France</p>	<p>La liste des communes remplissant les conditions ci-dessus est arrêtée chaque année après avis du comité institué à l'article L. 263-13.</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. 1648 B bis (code général des impôts)</p>	<p>II - Il est ajouté un III ainsi rédigé :</p>	<p>II - Sans modification</p>
<p>I. Il est créé un fonds national de péréquation qui dispose : 1° du produit disponible défini au III de l'article 1648 B ;</p>		
<p>IV. Le produit défini au 1° du I est réparti dans les conditions suivantes :</p>		
<p>Lorsqu'une commune cesse d'être éligible au fonds, cette commune perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.</p>	<p>"III - Les communes qui cessent d'être éligibles au fonds perçoivent, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elles avaient perçue l'année précédente.</p>	
<p>(Loi 85-1268 du 29 novembre 1985 Art. 34 bis)</p>	<p>Art. 7.</p>	<p>Art. 7.</p>
<p>I. Il est institué un mécanisme de solidarité financière entre des départements contributifs et des départements bénéficiaires au sein de la dotation globale de fonctionnement des départements, afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.</p>	<p>Les sommes nécessaires sont prélevées avant répartition de la dotation."</p>	
<p>III. - Contribuent au mécanisme de solidarité financière :</p>		
<p>" 1° Les départements dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre le potentiel fiscal moyen national par habitant des départements et le double de cette valeur et dont le rapport entre le nombre de logements sociaux, tels que définis à l'article L. 234-10 du</p>	<p>Au 1° du III de l'article 34 bis de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée relative à la dotation globale de fonctionnement, les mots : "L. 234-</p>	<p>Sans modification (Sous réserve ; cf : commentaire d'article)</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>code des communes, et la population du département est inférieur à 10 p. 100. Un prélèvement égal à 15 p. 100 est appliqué à la dotation globale de fonctionnement de l'exercice considéré pour ces départements ;</p>	<p>10" et "10 %" sont remplacés respectivement par les mots : "L. 234-12" et "8,5 %".</p>	<p>Article additionnel après l'art. 7.</p>
<p>Art. L. 301-3-1 (code de la construction et de l'habitation)</p>		<p>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".</p>
<p>Dans les communes où l'ensemble des logements locatifs sociaux, tels que définis au 2° du III de l'article L. 234-12 du code des communes, représente plus de 40 p. 100 des résidences principales, la surface de plancher des logements locatifs bénéficiant au cours de l'année d'un concours financier de l'Etat, pour leur construction, ne peut excéder 80 p. 100 de la surface de plancher des logements commencés l'année précédente dans la commune et ne bénéficiant d'aucun concours de l'Etat.</p>		
<p>Il ne peut être dérogé aux dispositions de l'alinéa précédent que sur décision motivée du représentant de l'Etat dans le département, prise après avis du maire de la commune concernée.</p>		
<p>Art. L.302-5 (code de la construction et de l'habitation)</p>		<p>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".</p>
<p>Les dispositions de la présente section s'appliquent aux communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants, qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 200 000 habitants et dans lesquelles à la fois:</p>		
<ul style="list-style-type: none"><li>- le nombre de logements sociaux au sens du 3° du III de l'article L. 234-12 du code des communes représente, au 1er janvier de la pénultième année précédente, moins de 20 p. 100 des résidences principales au sens du II de l'article 1411 du code général des impôts ;</li><li>- le rapport entre le nombre des</li></ul>		

**Textes en vigueur**

bénéficiaires des prestations prévues aux articles L. 351-1 du présent code, L. 542-2 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale et le nombre de résidences principales au sens défini ci-dessus est inférieur à 18 p. 100.

Art. L.302-8 (code de la construction et de l'habitation)

Les dispositions de l'article L. 302-7 ne sont pas applicables aux communes mentionnées à l'article L. 302-5 qui, au vu de leur programme local de l'habitat pour les engagements pris postérieurement au 31 décembre 1995, se sont engagées par délibération à mettre en oeuvre, dans un délai maximum de trois ans, les actions foncières et acquisitions immobilières nécessaires à la réalisation, sur le territoire de la commune, d'un nombre de logements sociaux qui augmenté du nombre des logements de même nature commencés pendant la période triennale, doit être au moins égal, d'une part, à 1 p. 100 du nombre de résidences principales au sens du II de l'article 1411 du code général des impôts et, d'autre part, à 9 p. 100 du nombre de logements construits sur la commune au cours des dix années qui ont précédé l'engagement.

Les communes qui ont pris au cours de l'année 1995 l'engagement triennal mentionné ci-dessus et qui ne sont pas dotées d'un programme local de l'habitat au 1er janvier 1996 redeviennent à cette date redevables de la contribution prévue à l'article L. 302-7.

Sont considérés comme logements sociaux pour l'application du présent article :

1° Les logements sociaux prévus au 2° du III de l'article L. 234-12 du code des communes ;

.....  
Art. 213-1 (code de l'urbanisme)

Sont soumis au droit de préemption institué par l'un ou l'autre des deux précédents chapitres tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vo-

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

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 ;"



**Textes en vigueur**

de la taxe professionnelle, cette dotation compense la perte de recettes résultant de l'article 1472 A bis du même code.

.....

IV bis. - A compter de 1992, la dotation prévue au premier alinéa du IV est majorée afin de compenser, dans les conditions ci-après, la perte de recettes qui résulte, chaque année, pour les collectivités locales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre créés avant le 1er janvier 1987, des dispositions de l'article 1469 A bis et du dernier alinéa du II de l'article 1478 du code général des impôts.

La compensation versée en application de l'alinéa précédent est égale au produit obtenu en multipliant la perte de bases résultant, chaque année et pour chaque collectivité bénéficiaire, des dispositions de l'article 1469 A bis et du dernier alinéa du II de l'article 1478 du code général des impôts, par le taux de taxe professionnelle de la collectivité ou du groupement pour 1986 multiplié par 0,960.

Cette compensation est diminuée d'un montant égal à 2 p. 100 des recettes fiscales de la collectivité ou du groupement bénéficiaire, sauf pour :

a) Les collectivités locales et leurs groupements dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont, l'année précédente, inférieures à la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatée la même année pour les collectivités ou groupements de même nature ;

b) Les communes qui remplissent, au titre de l'année précédente, les conditions d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine prévue au titre Ier de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes ;

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>c) Les communes de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux tels que définis au 3° de l'article L. 234-10 du code des communes est, l'année précédente, supérieur à 1 700 ;</p> <p>d) Les communes de 10 000 habitants et plus dans lesquelles le rapport entre le nombre de logements sociaux tels que définis au 3° de l'article L. 234-10 du code des communes et la population de la commune telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires est, l'année précédente, supérieur à 17 p. 100 ;</p>	<p style="text-align: center;">Art. 8.</p> <p>Sont validées 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 d'un recensement en vue des répartitions au titre des exercices antérieurs à 1995.</p> <p>Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'exécution des décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée antérieurement à la promulgation de la présente loi.</p>	<p>1. Le sixième alinéa c) est ainsi rédigé :</p> <p>"c) Les communes de moins de 10.000 habitants dont le nombre de logements sociaux tels que définis à l'article L. 234-12 du code des communes est, l'année précédente, supérieur à 1.400 ;</p> <p>2. Le septième alinéa d) est ainsi rédigé :</p> <p>"d) Les communes de 10.000 habitants et plus dans lesquelles le rapport entre le nombre de logements sociaux tels que définis à l'article L. 234-12 du code des communes et la population de la commune telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires est, l'année précédente, supérieur à 14 % ;"</p>
<p>(Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 - Art 103)</p>		<p style="text-align: center;">Art. 8.</p> <p>Sans modification</p>
<p>La dotation globale d'équipement des communes comprend deux parts dont les montants respectifs sont déterminés chaque année par décret, pris après avis du comité des finances locales.</p> <p>La première part est répartie.</p>		<p style="text-align: center;"><i>Article additionnel après l'art. 8.</i></p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 103 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>"- les communes dont la popula-</p>

**Textes en vigueur**

dans les départements métropolitains, entre les communes de plus de 2000 habitants, les communes et groupements de communes dont la population n'excède pas 2000 habitants éligibles au concours particulier institué par l'article L. 234-13 du code des communes, qui ont exercé l'option en faveur de la première part en application des septième et huitième alinéas du présent article, les syndicats intercommunaux, les communautés urbaines, les districts et les autres groupements de communes de plus de 2000 habitants, à l'exception des communes et groupements de communes dont la population est comprise entre 2001 et 10000 habitants qui ont exercé l'option en faveur de la seconde part en application du septième alinéa du présent article.

**Art.1648 B bis(code général des impôts)**

I. Il est créé un fonds national de péréquation qui dispose :

1° du produit disponible défini au III de l'article 1648 B ;

2° du produit résultant de l'application du pénultième alinéa du IV modifié de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986). Ce montant évolue chaque année, à compter de 1996, en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales de l'Etat tel que défini au 2° du II de l'article 1648 A bis.

IV. Le produit défini au 1° du I est réparti dans les conditions suivantes:

L'attribution par habitant revenant à chaque commune de métropole éligible est déterminée en proportion de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel fiscal par habitant de la commune.

**Texte du projet de loi**

**Art. 9.**

**Propositions de la Commission**

*tion n'excède pas 2.000 habitants dans les départements de métropole ou 7.500 habitants dans les départements d'outre-mer ;*

*"- les communes dont la population est supérieure à 2.000 habitants et n'excède pas 20.000 habitants dans les départements de métropole ou est supérieure à 7.500 habitants et n'excède pas 35.000 habitants dans les départements d'outre-mer et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de métropole dont la population n'excède pas 20.000 habitants ;"*

**Art. 9.**

*L'article 1648 B bis du code général des impôts est modifié comme suit :*

*I. Dans la première phrase du troisième alinéa (2°) du I, les mots : "du pénultième" sont remplacés par les mots "de l'antépénultième".*



Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Toutefois, les communes éligibles au fonds en application du dernier alinéa du III du présent article bénéficient d'une attribution réduite de moitié.</p> <p>Lorsqu'une attribution revenant à une commune diminue de plus de moitié par rapport à celle de l'année précédente, cette commune perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.</p> <p>Lorsqu'une commune cesse d'être éligible au fonds, cette commune perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.</p> <p>L'attribution revenant à une commune ne peut, en aucun cas, prendre en compte les montants attribués l'année précédente au titre des garanties mentionnées aux deux alinéas précédents.</p> <p>Lorsqu'une commune ne dispose d'aucune ressource au titre des quatre taxes directes locales, l'attribution par habitant revenant à la commune est égale à quatre fois l'attribution moyenne nationale par habitant.</p>	<p>Au septième alinéa du IV de l'article 1648 B bis du code général des impôts, les mots : "quatre fois" sont remplacés par les mots : "huit fois".</p>	<p>II. Dans le septième alinéa du IV, les mots:...</p> <p>..."huit fois".</p>
<p>-----</p>	<p>Art. 10.</p>	<p>Article additionnel après l'art. 9.</p>
<p>Des décrets en Conseil d'Etat précisent, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi.</p>	<p>Art. 10.</p>	<p>A défaut de mention expresse, les dispositions de la présente loi s'appliquent à compter de l'exercice 1996.</p>
	<p>Sans modification</p>	