

N° 171

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 janvier 1996.

PROJET DE LOI

*relatif aux mécanismes de solidarité financière entre
collectivités locales.*

PRÉSENTÉ

au nom de M. ALAIN JUPPÉ,

Premier ministre.

par M. Dominique PERBEN,

ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

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

Collectivités territoriales. - Comité des finances locales - Communes de plus et de moins de 10000 habitants - Dotation de fonctionnement minimale (D.F.M.) - Dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) - Dotation de solidarité rurale (D.S.R.) - Dotation de solidarité urbaine (D.S.U.) - Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (F.S.R.I.F.) - Indice synthétique de ressources et de charges - Logement social - Péréquation - Code des communes - Code général des impôts.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS

La réforme des mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales qui est proposée par le Gouvernement s'inscrit dans la perspective de la priorité accordée à l'intégration urbaine et à la réduction de la fracture sociale.

Les villes et leurs banlieues sont aujourd'hui le théâtre d'un malaise qu'attestent la montée de l'exclusion et les explosions de violence observées ici et là ces derniers mois. Le Gouvernement s'est engagé sur un programme national d'intégration urbaine, dont la traduction législative viendra en discussion au Parlement d'ici quelques mois.

Accompagnant ce programme et anticipant sur lui, ce projet de loi vise à appliquer cette priorité gouvernementale dans le domaine des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales et des mécanismes de péréquation entre collectivités locales. Sont donc principalement concernés la dotation de solidarité urbaine (DSU) et le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF).

Pour favoriser l'intégration urbaine, la réforme préparée par le Gouvernement combine deux objectifs :

- le renforcement de la solidarité, seule à même de contribuer à la réduction de la fracture sociale en milieu urbain ;

- la stabilité indispensable à la gestion des finances locales.

I - LES MÉCANISMES DE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE SONT RECENTRÉS SUR LES COLLECTIVITÉS LES PLUS DÉFAVORISÉES

La volonté du Gouvernement de réussir l'intégration urbaine impose d'accorder, dans le cadre de la répartition des dotations de l'Etat comme des mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales, une priorité plus marquée en faveur des communes les plus défavorisées.

Un renforcement de l'effort de solidarité entre les communes

Cette orientation se traduit par l'abondement important dont bénéficiera la dotation de solidarité urbaine : au-delà de l'évolution spontanée qui devrait se situer à un niveau élevé eu égard au bon niveau d'indexation de la DGF, il est prévu de porter à 60 % la part des crédits des dotations de solidarité qui seront consacrés en 1996 à la DSU. En ce qui concerne le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France dont il convient

d'assurer la pérennité, le dispositif de contribution sera modifié pour être étendu à d'autres communes bien dotées en bases fiscales, à condition qu'elles ne supportent pas des charges élevées. Seront donc exonérées de contribution les communes éligibles à la DSU.

L'extension du champ d'application de l'indice synthétique de ressources et de charges

Il est proposé d'étendre aux communes de moins de 10 000 habitants le mécanisme de l'indice synthétique de ressources et de charges instauré en 1993 pour déterminer l'éligibilité à la DSU des communes de plus de 10 000 habitants.

Le classement des communes en fonction d'un indice synthétique a en effet donné des résultats satisfaisants. Contrairement à des seuils en valeur relative de richesse ou en valeur absolue de charges, il tient compte des situations particulières qui peuvent associer, par exemple, des charges très élevées et des ressources légèrement supérieures à la moyenne. Il écarte également des communes à faibles ressources mais aux charges modérées.

L'extension de ce dispositif aux communes de moins de 10 000 habitants permet notamment de rendre éligibles des communes jusqu'alors exclues du fait du haut seuil d'exigence que peut constituer le minimum de 1.100 logements sociaux, notamment pour les moins peuplées d'entre elles.

Le critère du logement social

Le dénombrement des logements sociaux ne s'est pas révélé être un bon critère de charges servant de base à la répartition de mécanismes de solidarité financière. En 1994, un rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées a souligné la complexité et le manque de fiabilité tant de la définition juridique que du recensement de logements dont le caractère social n'est pas toujours avéré.

Ce rapport recommandait de privilégier la proportion des bénéficiaires d'aides au logement, attribuées sous condition de ressources, dans le total des logements de la commune. Cette proposition est reprise dans le projet du Gouvernement qui étend la définition des bénéficiaires d'aides au logement à leur conjoint et aux personnes vivant à leur charge sous le même toit, ce qui permet de prendre en compte le taux d'occupation des logements de la commune par des ménages en situation plus ou moins précaire.

Le poids relatif de ce critère particulièrement représentatif des charges des communes, y compris en ce qui concerne le logement social de fait, est augmenté dans la composition de l'indice qui détermine l'éligibilité à la DSU et le calcul des attributions servies au titre de cette dotation.

En considération des insuffisances ci-dessus évoquées, la définition du logement social sera restreinte à un périmètre juridiquement plus fiable et plus aisément recensable. Par voie de conséquence, la pondération attribuée au sein de l'indice synthétique au critère du logement social sera légèrement diminuée.

Les mêmes modifications sont apportées au FSRIF, pour lequel les seuils existants en matière de logements sociaux sont adaptés à la nouvelle définition du logement social.

Cette modification justifie la validation législative rendue nécessaire par les incertitudes juridiques inhérentes à l'emploi du critère du logement social dans son ancienne définition et aux risques contentieux qui en découlent et qui pourraient hypothéquer les futures répartitions.

II - LA RÉFORME MÉNAGE CEPENDANT LA PRÉVISIBILITÉ NÉCESSAIRE À LA GESTION DES BUDGETS LOCAUX

La réforme qui est proposée s'efforce, tout en offrant une meilleure adéquation des ressources aux besoins, de limiter l'impact perturbateur qu'aurait sur les budgets locaux un bouleversement complet du système des dotations de péréquation urbaines.

L'équilibre entre la stabilité des ressources de toutes les communes et l'effort en matière de péréquation

Le maintien en 1996 de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur l'évolution des prix hors tabac et la moitié de la croissance du PIB entraîne une croissance très dynamique de cette dotation, à hauteur de 3,55 %.

La dotation d'aménagement, qui bénéficie d'une part importante de la croissance des sommes affectées aux communes et à leurs groupements, connaîtra donc une progression de l'ordre de 20 % en 1996, soit environ 1,5 milliard de francs.

Cette progression, 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 serait maintenue.

Dans le même temps, et afin de donner une traduction concrète à l'effort de solidarité financière en faveur des communes urbaines défavorisées, il est proposé d'augmenter en 1996 la part des crédits de la dotation

d'aménagement consacrés à la DSU, après quoi le CFL recouvrera le pouvoir qui est traditionnellement le sien de répartir entre les deux dotations de solidarité le surcroît annuel de ressources dégagé par la croissance de la DGF.

La suppression des effets de seuil en matière de répartition

Il est proposé de supprimer les effets de seuil existant aujourd'hui en répartition du fait des coefficients multiplicateurs de 1,5 - 1 et 0,5 affectés aux trois quartiles regroupant les communes éligibles. Les dotations enregistrent en effet, en cas de passage du premier au second ou du second au troisième quartile, des effets de ressaut de l'ordre de 33 % ou de 50 % qui sont très gênants.

Y serait substitué un coefficient diminuant linéairement avec le rang de classement de la commune afin de continuer à privilégier les communes les plus défavorisées mais en supprimant les ressauts induits pour les recettes communales par un changement de quartile.

Par ailleurs, le Gouvernement a privilégié des schémas limitant le nombre de communes susceptibles de perdre le bénéfice ou de devenir éligibles à la dotation, afin toujours de ne pas déstabiliser les prévisions budgétaires des collectivités locales.

Au terme de nombreuses simulations, le nombre des communes sortantes ou légèrement perdantes, sur la base des données 1995, serait très modéré : 20 et 34 pour la DSU, 9 et 1 pour le FSRIF. Ce résultat paraît acceptable au regard des gains très appréciables obtenus par les communes les plus défavorisées. Ainsi, par exemple, les quinze communes les plus défavorisées connaîtraient une croissance moyenne de 40 % de leur DSU.

Enfin, il est proposé d'instituer, tant pour la DSU que pour le FSRIF, un mécanisme de garantie. Ainsi, toute commune sortant d'un de ces dispositifs percevrait cette année-là une attribution, réduite de moitié, étalant le coût pour elle de la réforme. La perturbation induite pour les budgets locaux en sera donc fortement amoindrie.

*
* *

L'article premier modifie l'article L. 234-7 du code des communes pour confier au CFL le pouvoir de moduler le taux de progression de la dotation forfaitaire entre 50 %, taux actuellement prévu, et 55 % du taux de croissance de la DGF totale.

Néanmoins, cette possibilité lui serait retirée au cas où la composante de l'indexation de la DGF fondée sur la croissance du PIB serait inférieure à 33 % de la valeur de cet indice.

L'article 2 modifie l'article L. 234-9 du code des communes qui régit le partage de la dotation d'aménagement. Il procède, d'une part, à la fixation du montant réservé à la DSU pour la seule année 1996. D'autre part, et pour les années suivantes, il donne au CFL le pouvoir de fixer la part de l'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement qui revient à la DSU et à la DSR.

L'article 3 modifie l'article L. 234-12 du code des communes qui définit les caractéristiques de la dotation de solidarité urbaine.

Il précise en son I les nouvelles règles d'éligibilité à la dotation, en particulier pour les communes de moins de 10 000 habitants, auxquelles est étendu le système du classement selon la valeur de l'indice synthétique de ressources et de charges.

Il redéfinit pour cela au II et au III les critères retenus et leur pondération dans la composition de l'indice synthétique. Y sont notamment précisées la définition du logement social, des aides au logement et celle des ayants droit des bénéficiaires de ces prestations.

Le IV de l'article expose le nouveau mode de calcul de l'enveloppe réservée aux communes de moins de 10 000 habitants et le nouveau mode de répartition des attributions. Il s'appuie pour chaque commune de plus de 10 000 habitants sur un coefficient calculé en fonction de son rang de classement, afin de privilégier les attributions des communes les plus défavorisées tout en supprimant pour l'avenir les ressauts dans les variations de dotations individuelles. Cet article harmonise de plus le mode de calcul pour les communes de plus et de moins de 10 000 habitants, notamment en ce qui concerne le plafond de l'effort fiscal pris en compte.

Enfin, y est instauré le dispositif de garantie d'attribution, non renouvelable, pour les communes perdant leur éligibilité à la DSU.

L'article 4 étend la compétence du comité des finances locales, définie à l'article L. 234-21, au champ de la dotation forfaitaire.

L'article 5 abaisse le seuil de potentiel fiscal qui rend les communes contributrices au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France à 1,4 fois le potentiel fiscal moyen des communes de la région, sous réserve toutefois qu'elles ne soient pas éligibles à la DSU. L'alimentation du fonds se voit ainsi garantie sans que des communes confrontées à de lourdes charges n'aient à en pâtir.

L'article 6 ajuste pour sa part les seuils d'éligibilité au FSRIF à la nouvelle définition du logement social, en préservant le double dispositif d'un seuil en valeur absolue pour les communes de moins de 10 000 habitants et en valeur relative pour les autres.

Il complète, en outre, l'article L. 263-15 du code des communes en instituant une garantie d'attribution pour les communes qui perdent leur éligibilité au FSRIF.

L'article 7 ajuste la proportion minimale de logements sociaux pouvant exonérer un département de la contribution à la majoration de la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

L'article 8 valide les répartitions effectuées au titre des exercices antérieurs sur la base du recensement des logements foyers et résidences universitaires.

L'article 9, enfin, modifie le code général des impôts en ce qui concerne les attributions versées au titre du fonds national de péréquation aux communes dépourvues de fiscalité directe locale, afin de mieux prendre en compte leur spécificité et de prévenir des présentations récurrentes de leur budget aux chambres régionales des comptes.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

L'article L. 234-7 du code des communes est ainsi modifié :

I - Aux premier et deuxième alinéas, les mots : "chaque année" sont remplacés par les mots : "en 1995".

II - La troisième phrase du troisième alinéa est ainsi rédigée :

"En 1995, ce montant progresse selon les modalités prévues au premier alinéa."

III - Il est inséré, après le troisième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :

"A compter de 1996, les montants définis aux trois alinéas précédents sont fixés ainsi qu'il suit :

"1 - 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 globale de fonctionnement des communes ;

"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."

IV - Au dernier alinéa, les mots : "premier alinéa" sont remplacés par les mots : "quatrième alinéa".

Art. 2.

L'article L. 234-9 du code des communes est ainsi modifié :

I - Au sixième alinéa, les mots : "A compter de 1995" sont remplacés par les mots : "En 1995".

II - Il est ajouté un septième et un huitième alinéas ainsi rédigés :

"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.

"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."

Art. 3.

L'article L. 234-12 du code des communes est modifié comme suit :

I - Le II est ainsi rédigé :

"II - Bénéficiaire de cette dotation :

"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 ;

"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."

II - Le III est ainsi rédigé :

"III - L'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au II pour les communes de plus de 10 000 habitants est constitué :

"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 ;

"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 ;

"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 ;

"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.

"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.

"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.

"Le revenu pris en considération pour l'application du 4° est le dernier revenu imposable connu.

"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.

"Les communes sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique."

III - Le IV est ainsi rédigé :

"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 quatre rapports identiques à ceux mentionnés au premier alinéa du III et

pondérés en application des dispositions du cinquième alinéa du III.

"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.

"Les communes sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique."

IV - Il est ajouté les paragraphes V, VI et VII ainsi rédigés :

"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.

"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.

"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.

"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.

"Les sommes nécessaires sont prélevées sur les crédits affectés par le comité des finances locales à la dotation de solidarité urbaine."

Art. 4.

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".

Art. 5.

L'article L. 263-14 du code des communes est modifié comme suit :

1° la première phrase du deuxième alinéa est remplacée par la phrase suivante :

"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." ;

2°- au 1° du troisième alinéa, les mots : "une fois et demie" sont remplacés par les mots : "1,4 fois" ;

3° le quatrième 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."

Art. 6.

L'article L. 263-15 du code des communes est modifié comme suit :

I - Le premier alinéa du I est ainsi rédigé :

"I - Bénéficient d'une attribution du fonds destinée à tenir compte de l'insuffisance de ressources fiscales au regard 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 :

"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 %."

II - Il est ajouté un III ainsi rédigé :

"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.

Les sommes nécessaires sont prélevées avant répartition de la dotation."

Art. 7.

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. 234-10" et "10 %" sont remplacés respectivement par les mots : "L. 234-12" et "8,5 %".

Art. 8.

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.

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.

Art. 9.

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".

Art. 10.

Des décrets en Conseil d'Etat précisent, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi.

Fait à Paris, le 17 janvier 1996

Signé : Alain JUPPÉ

Par le Premier ministre :
Le ministre de la fonction publique,
de la réforme de l'Etat et de la décentralisation

Signé : Dominique PERBEN