

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1991.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Île-de-France et modifiant le code des communes,

Par M. Jean FAURE,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Trégouët, *secrétaires* ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goustebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Guillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Andre Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

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

Sénat : 242, 252 et 253 (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
	—
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LA RÉPARTITION ACTUELLE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT : DES MÉCANISMES TOUS DÉFAVORABLES AUX COMMUNES RURALES	9
A. A L'ORIGINE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT : LA POURSUITE D'OBJECTIFS CONTRADICTOIRES	10
B. UN SYSTÈME DE REDISTRIBUTION DÉSAVANTAGEANT LES COMMUNES RURALES	11
1. La dotation de base	11
2. La dotation de péréquation	13
3. La dotation de péréquation	14
4. La garantie de progression minimale	15
C. POURQUOI UNE TELLE HIÉRARCHISATION DES COMMUNES?	18
D. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES DÉPARTEMENTS : DES MÉCANISMES PLUS REDISTRIBUTIFS	19

II. LE PROJET DE LOI : UNE REDISTRIBUTION FINANCIÈRE ETROITEMENT CONÇUE	21
A. UN OBJECTIF DE SOLIDARITE	21
B. LE CHAMP RESTREINT DES MÉCANISMES RETENUS	22
1. Une redistribution limitée aux communes urbaines : la dotation de solidarité urbaine (D.S.U.)	22
2. Un volet fiscal limité à l'Ile-de-France	25
C. LES MODIFICATIONS APPOURTES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	27
1. Les aménagements au dispositif initial	27
<i>a) La définition des logements sociaux</i>	27
<i>b) Le décompte de la population</i>	28
<i>c) Demandes de rapport et de simulations</i>	29
2. Les mesures destinées aux collectivités rurales	30
 III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	32
 EXAMEN DES ARTICLES	37
<i>Article premier B (nouveau)</i> Décompte de la population pour le calcul de l'insuffisance de revenu par habitant	37
<i>Article 3</i> Institution d'une dotation de solidarité urbaine	38
<i>Article 4</i> Financement de la dotation de solidarité urbaine	40
<i>Article additionnel après l'article 4</i> Calcul du potentiel fiscal	42
<i>Articles additionnels avant l'article 10</i>	43
• La hiérarchisation de la dotation de base	44
• La dotation de péréquation	45
• La dotation de compensation	48
<i>Article 10 (nouveau)</i> Solidarité financière au profit des départements ruraux	50

Mesdames, Messieurs,

On pourrait, a priori, considérer que le présent projet de loi relatif au régime de financement des collectivités locales n'entre pas dans le champ de compétences de la Commission des Affaires économiques et du Plan. Si elle a estimé justifié de s'en saisir pour avis, c'est qu'il n'est pas possible, au regard des grands équilibres territoriaux et de la politique d'aménagement, de se désintéresser d'une dotation qui, à elle seule, représente près du sixième des budgets locaux, et peut même constituer la ressource essentielle, pour les communes rurales notamment.

Au demeurant, en invoquant la nécessité de donner un nouvel élan à la politique de la ville et la volonté de corriger les inégalités de richesse provoquées par l'histoire, la géographie ou l'évolution économique et sociale, à l'appui de sa démarche, le Gouvernement s'est placé lui-même dans une logique de redistribution qui est très exactement celle de l'aménagement du territoire.

Mais, si la solidarité entre communes favorisées et communes pauvres peut légitimement être considérée comme un impératif national, et si la dotation globale de fonctionnement doit en être l'un des vecteurs, la Commission des Affaires économiques tient à affirmer avec force que cette solidarité n'est pas divisible.

Le diagnostic porté par le Gouvernement sur les inégalités dans la capacité des communes "à offrir aux populations des équipements et des prestations de services en rapport avec leurs besoins" ne concerne à l'évidence pas seulement les villes et les banlieues ; les inégalités affectent bien davantage encore un grand nombre de communes situées en zone rurale. Qui plus que ces dernières souffrent des handicaps freinant, voire interdisant leur développement économique et social ? Qui plus qu'elles subissent les conséquences de la disparition progressive des services publics ? Qui plus qu'elles, enfin, sont exclues du bénéfice des prestations et des

équipements modernes en matière de formation, de santé ou de culture ?

Votre commission des Affaires économiques a été attentive aux travaux effectués en ce domaine par la Mission sénatoriale d'information pour l'Avenir de l'Espace rural, sous la conduite de son Président. Elle est convaincue que l'appauvrissement progressif du milieu rural, auquel le mode de répartition de la dotation globale de fonctionnement n'est pas étranger, -d'autant qu'il se cumule avec la baisse constante depuis une vingtaine d'années des crédits d'aménagement du territoire-, est l'une des causes déterminantes, sinon la plus décisive du processus de déclin, qui frappe près du quart de notre territoire national.

Elle est persuadée que la surconcentration urbaine et la dévitalisation de nombreuses zones rurales sont les deux faces d'une même réalité et que l'on ne résoudra les problèmes graves dont souffrent aujourd'hui les banlieues et les quartiers connaissant des difficultés sociales qu'en redonnant au milieu rural son pouvoir d'attraction.

Rendre les communes rurales attractives, c'est d'abord en assurer le redémarrage économique grâce à un soutien financier significatif, qui leur permette de se doter des équipements et des services équivalents à ceux offerts aux populations des grandes métropoles ou d'en faciliter l'accessibilité à partir de ces communes.

L'Etat doit, au premier chef, consentir l'effort financier nécessaire. Mais, compte tenu de la modicité des crédits d'aménagement du territoire, les collectivités locales sont appelées à venir en renfort de cette action. Or, la faiblesse des moyens financiers des communes et des départements ruraux limitent fortement leur capacité d'intervention à l'heure actuelle.

Le rééquilibrage financier en direction des zones rurales constitue donc une impératif et une urgence. Ce rééquilibrage doit être étroitement lié à celui que l'on cherche à réaliser en faveur des villes en difficulté.

La France, à cet égard, est très en retard par rapport aux pays voisins.

Les moyens consacrés par la France à l'aménagement du territoire, rapportés à l'habitant, sont de trois à quatre fois moins élevés que ceux mis en oeuvre par l'Allemagne et dix fois moins que ceux alloués par le Royaume-Uni, sans parler de l'Italie qui affiche des chiffres encore plus spectaculaires. Ceci n'est sans doute pas sans rapport avec le fait que notre pays, malgré sa faible densité, a l'une des plus fortes concentrations urbaines d'Europe : 80 % des Français,

contre 60 % des Allemands, vivent sur moins de 20 % du territoire. Les prévisions pour la fin du siècle laissent craindre un renforcement de cette tendance : 90 % de la population française se concentrera alors sur moins de 10 % du territoire.

Si l'on entend faire appel à la dotation globale de fonctionnement pour assurer le rééquilibrage entre collectivités, cela ne doit pas s'arrêter aux portes des villes. Si l'on veut que l'ensemble de notre territoire se développe harmonieusement, la dotation globale de fonctionnement a aussi un rôle à jouer en vue de l'équilibre entre communes urbaines et communes rurales.

A ce sujet, la commission des Affaires économiques et du Plan a fait siennes les propositions de la Mission sénatoriale d'information sur l'Avenir de l'Espace rural français concernant la répartition de la dotation globale de fonctionnement.

Dès son institution, en 1979, cette dotation a tendu à figer la richesse antérieure des communes au travers des mécanismes de garantie. Cela n'était, d'emblée, pas favorable aux communes faiblement peuplées, dont les ressources fiscales -faibles- provenaient davantage de la taxe sur les propriétés foncières non bâties que sur la taxe locale. Lors de la réforme de 1985, la volonté a prévalu de renforcer encore la péréquation en direction des villes. Les campagnes ont donc vu leur handicap financier s'accroître. Aujourd'hui, il n'est que temps d'opérer un retour vers une plus juste distribution des crédits.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a examiné le présent projet de loi dans cet esprit. Elle vous proposera un dispositif complémentaire, inspiré des propositions de la Mission précitée et qui tend à une réelle solidarité entre communes favorisées et communes pauvres. Elle compte, parmi celles-ci, non seulement les banlieues et les villes à problème, mais aussi toutes les communes rurales qui, en moyenne, perçoivent déjà deux fois moins de dotation globale de fonctionnement que les villes. Elle vous proposera également des amendements au projet de loi, qui s'inspirent de ce même souci d'équilibre dans les mesures à prendre au profit des deux catégories de communes. Elle bornera son examen aux articles correspondants du projet de loi.

Elle note d'ailleurs avec satisfaction que le texte qui vient de l'Assemblée nationale lui a ouvert la voie. Le Gouvernement, infléchissant sa position initiale, a accepté plusieurs dispositions d'origine parlementaire et qui ne concernent que les collectivités rurales. C'est cette voie qu'elle compte emprunter et élargir, afin que le texte réponde réellement et complètement à l'objectif de solidarité nationale qu'il entend atteindre.

EXPOSE GENERAL

I. LA REPARTITION ACTUELLE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT : DES MECANISMES TOUS DEFAVORABLES AUX COMMUNES RURALES

Le mécanisme redistributif dont est assortie la dotation globale de fonctionnement joue déjà très fortement en faveur des villes : la dotation moyenne par habitant des communes rurales est inférieure de moitié à celle des communes urbaines.

Au regard des objectifs de l'aménagement du territoire et même de la simple équité, on ne constate pas une redistribution géographique satisfaisante de la dotation globale de fonctionnement, en fonction de l'insuffisance des moyens des collectivités locales.

Sans doute la complexité de certains critères de péréquation explique-t-elle, pour partie, qu'ils ne permettent pas une répartition équilibrée de la richesse nationale. Cela tient aussi et surtout aux enjeux contradictoires que la dotation entend concilier.

Le résultat est que le recours à des critères de péréquation trop nombreux -la D.G.F. fait un effet appel à la combinaison de plus de cinquante critères- tend à neutraliser leur efficacité et que la redistribution est très défavorable aux communes rurales.

Pour mieux comprendre que l'on en soit arrivé là, il convient de remonter aux origines historiques de la D.G.F.

A. A L'ORIGINE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT : LA POURSUITE D'OBJECTIFS CONTRADICTOIRES

Instituée en 1979, la D.G.F. a pris la place de différents concours de l'Etat représentatifs de ressources fiscales antérieurement perçues par les communes : principalement le V.R.T.S., qui avait lui-même pris la succession de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, mais également le fonds d'action locale, le versement représentatif de l'impôt sur les spectacles et la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général des communes.

Le système mis en place par la loi du 3 janvier 1979 a poursuivi le double objectif de maintenir aux communes une garantie de ressources et d'assurer une certaine redistribution dont l'importance devait aller croissant.

Ainsi que l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport annuel pour 1988, "la mise en oeuvre des principes qui fondent les dotations, la recherche d'une distribution moins égalitaire et la volonté de maintenir les avantages acquis s'associent difficilement".

Traduisant cette dualité d'objectifs, la loi de 1979 a prévu que l'une des deux composantes de la D.G.F., *la dotation forfaitaire*, devrait être proportionnelle au total des sommes perçues par chaque commune pour l'exercice 1978 au titre des ressources d'origine fiscale auxquelles la nouvelle dotation se substituait et représenterait la première année 57,5 % du total (après prélèvement des concours particuliers destinés à tenir compte de situations spécifiques, communes touristiques, villes-centres...). Les parts respectives de cette dotation et de la *dotation de péréquation* (42,5 % du total, la première année), devait ensuite s'inverser progressivement, à raison de 2,5 points par an.

Mais, simultanément, il a été prévu que les communes seraient assurées d'une recette stable au moyen du versement d'une garantie.

La D.G.F. a fait l'objet d'une réforme en 1985, avec pour objectif de réaliser une meilleure péréquation : aux deux composantes de la dotation (dotation forfaitaire et dotation de péréquation) ont été substituées trois nouvelles dotations. La transition d'un système à l'autre s'est faite sur cinq ans (1985-1990).

Le principe d'une *garantie de progression minimale* des attributions revenant à chaque collectivité bénéficiaire, a été

simultanément maintenu, ce qui a eu pour conséquence de neutraliser en grande partie les effets du changements de critères.

Au total, ce système qui tenait à l'origine compte de la richesse des communes, antérieurement à la réforme de 1979 (le V.R.T.S. reflétant lui-même le niveau de richesse dégagé par la taxe locale), n'a opéré que des transferts de richesse très modestes et selon des critères qui, pris séparément, répondent à des objectifs clairs, mais dont l'agencement global neutralise en partie les effets respectifs.

La répartition actuelle de la D.G.F., si elle évite les bouleversements dans les attributions de chaque collectivité, n'en opère pas moins une redistribution au total très défavorable aux communes qui ne disposaient pas de ressources fiscales significatives, au moment de la globalisation. Au premier rang de ses collectivités pauvres, se rencontrent naturellement la plupart des communes rurales.

B. UN SYSTÈME DE REDISTRIBUTION DÉSAVANTAGEANT LES COMMUNES RURALES

En 1985, le législateur a réaménagé la D.G.F. dans le sens d'un rééquilibrage dont l'objectif a été clairement d'accentuer une redistribution au profit des villes, tout en conservant un système de garantie destinée à ne pas remettre trop brutalement en cause les avantages acquis, pour l'ensemble des communes.

Le système a été relativement indolore tant que la D.G.F., indexée sur les ressources de T.V.A. nette de l'Etat, a permis d'assurer une bonne progression d'une année sur l'autre. Mais avec la réforme du mode d'indexation intervenue à compter de 1990, qui conduit à n'y intégrer que très partiellement les fruits de la croissance à partir de 1991, la marge de redistribution devient extrêmement faible et ne joue en aucune manière au profit des petites communes situées en zone rurale.

A cet égard, les mécanismes de répartition des différentes composantes de la D.G.F. opèrent tous dans le même sens.

1. La dotation de base, qui représente 40 % de l'enveloppe globale (après prélèvement des concours particuliers) est

calculée en fonction du nombre d'habitants de la commune. Mais ce critère est pondéré par des coefficients qui augmentent avec la taille de la commune, selon une hiérarchie allant de 1 à 2,5 ainsi qu'il ressort de la grille ci-après.

Nombre d'habitants	Coefficient
communes de 0 à 499 habitants	1,7 ;
communes de 500 à 999 habitants	1,7 ;
communes de 1 000 à 1 999 habitants	1,7 ;
communes de 2 000 à 3 499 habitants	1,7 ;
communes de 3 500 à 4 999 habitants	1,7 ;
communes de 5 000 à 7 499 habitants	1,7 ;
communes de 7 500 à 9 999 habitants	1,7 ;
communes de 10 000 à 14 999 habitants	1,7497 ;
communes de 15 000 à 19 999 habitants	1,8568 ;
communes de 20 000 à 34 999 habitants	1,9639 ;
communes de 35 000 à 49 999 habitants	2,0710 ;
communes de 50 000 à 74 999 habitants	2,1781 ;
communes de 75 000 à 99 999 habitants	2,2852 ;
communes de 100 000 à 199 999 habitants	2,3923 ;
communes de 200 000 habitants et plus	2,5.

Cela signifie que l'habitant d'une ville de plus de 200.000 habitants rapporte, au titre de cette part, deux fois et demie plus que l'habitant de la commune de moins de 500 habitants. On doit s'interroger ci-après sur les raisons d'une telle injustice qui va à contre courant de ce qui est fait dans les pays voisins.

Annonçant déjà la méthode choisie par le Gouvernement aujourd'hui, la loi de 1985 (article L. 234-2 du Code des communes) a, en outre, prévu un mécanisme de redistribution en circuit fermé entre les communes de moins de 2.000 habitants. Font l'objet d'un écrêtement celles de ces communes dont la croissance annuelle de la dotation de base par rapport à la dotation forfaitaire perçue en 1985, est supérieure à un taux de 100 %. Le montant des sommes ainsi prélevées est affecté aux communes de moins de 2.000 habitants, dont la croissance annuelle de la dotation forfaitaire perçue en 1985 est inférieure à un taux fixé par décret à 70 %. On ne peut vraiment approuver cette péréquation dont seules certaines communes de moins de 2.000 habitants, considérées comme avantagées- mais qui le sont peu comparées à des collectivités de plus grande taille-, font les frais.

2. La dotation de péréquation, qui représente 37,5 % de la masse, est divisée en deux parts :

- l'une égale à 7,5 % de l'ensemble des dotations (hors concours particuliers), a pour objet de prendre en compte l'insuffisance de revenu imposable par habitant (le lien entre ce critère et la situation financière de la commune est à vrai dire assez ténu, mais l'objet est de mesurer les besoins en dépenses sociales des communes) ;

- l'autre égale à 30 % de l'ensemble de la dotation, est répartie en fonction de l'insuffisance de potentiel fiscal. Mais, ce critère combiné avec celui du potentiel fiscal, peut en annuler les effets. Surtout, il incite à un alourdissement de la pression fiscale et va contre le souci de maîtriser les prélèvements obligatoires.

Pour sa part, le critère du potentiel fiscal pose également des problèmes. D'une part, il est fondé sur des valeurs locatives qui ne reflètent que de très loin la réalité. La prochaine révision des évaluations cadastrales devrait réintroduire une certaine équité, mais elle prendra plusieurs années et ne se répercutera sur le potentiel fiscal qu'avec un décalage supplémentaire.

D'autre part, et c'est l'inconvénient le plus grave, l'insuffisance de potentiel fiscal d'une commune n'est pas apprécié par rapport à la moyenne nationale, mais par rapport à la moyenne de la strate de la population. Cette règle favorise très fortement les communes importantes dans la mesure où le potentiel fiscal moyen par habitant s'élève avec la taille de la commune. Ainsi, en 1990, il était de 1.187 francs/hab. pour une commune de moins de 500 habitants, contre 2.203 francs/hab. dans les communes de 100.000 à 200.000 habitants et de 3.375 francs/hab. dans les communes de plus de 200.000 habitants.

L'effet de seuil correspondant au passage d'une strate à l'autre, est ainsi considérable. Les communes les plus avantagées sont celles de plus de 200.000 habitants en raison de la présence de Paris dans la strate : il en résulte que toutes les grandes métropoles sont censées avoir un potentiel fiscal inférieur à la moyenne. Globalement la strate de population la plus avantagée par la dotation de péréquation est celle des communes de 50.000 à 75.000 habitants, tandis que la plus défavorisée -ce qui ne surprendra guère- est celle des communes de moins de 500 habitants.

3. La dotation de compensation qui représente 22,5 % de la dotation globale, est répartie en fonction de la combinaison de trois critères :

- nombre des logements sociaux implantés dans la commune, à raison de 60 % de cette dotation ;

- nombre d'élèves scolarisables de la commune, à raison de 20 % ;

- longueur de la voirie (multipliée par deux en zone de montagne) à raison de 20 %.

La pondération entre ces différents critères est à l'évidence très défavorable, à nouveau, aux communes rurales. Il apparaît que la strate de population qui bénéficie le plus de cette dotation, est celle des communes de 35.000 à 50.000 habitants, alors que la plus défavorisée est celle des communes de 1.000 à 2.000 habitants.

L'explication paraît claire. D'une part les communes rurales ont peu de logements entrant dans les catégories de logements sociaux, tels que les définit la réglementation applicable (les communes rurales qui le souhaitent ont beaucoup de mal, on le sait, à obtenir des aides pour le financement de logements sociaux, qui

sont systématiquement réservées aux zones urbaines). D'autre part, ce critère est surreprésenté par rapport aux deux autres.

Enfin, mesure pénalisant surtout les communes rurales, les logements sociaux en accession à la propriété ne sont pris en compte que si leur nombre est au moins égal à cinq par opérations.

Le nombre d'élèves scolarisables résidant dans la commune est relativement neutre pour la redistribution. Il avantage néanmoins les communes comprises entre 10.000 et 15.000 habitants, déjà très avantagées par le critère logements sociaux.

La longueur de la voirie est le seul critère qui tient compte de la situation des communes rurales, où le coût de la voirie par habitant est très important, compte tenu de la faible densité de population. Mais ce critère n'intervient qu'à hauteur de 20 % dans le calcul de la dotation de compensation, la part correspondante représentant 4,5 % du "tronc commun" de la D.G.F., c'est-à-dire dotations de base, de péréquation et de compensation.

4. La garantie de progression minimale qui est prélevée sur l'enveloppe globale de la D.G.F., comme les concours particuliers et varie chaque année en fonction du nombre de communes bénéficiaires et du taux de progression de la D.G.F. est, on l'a noté, un facteur de pérennisation des avantages acquis et limite la marge de redistribution de la D.G.F.

Fixée dans le dispositif de 1979 en valeur absolue, elle devait assurer à toutes les communes chaque année, une progression de + 5 % et de + 4 %. Puis la loi de 1985 a prévu que la garantie serait de 55 % du taux de progression globale annuelle de la dotation globale de fonctionnement.

Le résultat est qu'elle avantage fortement les très grandes villes qui avaient la plus grande richesse fiscale en 1978 et qu'elle désavantage très nettement les petites communes, particulièrement celles de moins de 500 habitants (l'écart est de 1 à 6 entre les deux strates extrêmes).

NOMBRE DE COMMUNES BENEFICIANT DE LA GARANTIE DE PROGRESSION MINIMALE ET POURCENTAGE DES ATTRIBUTION PERÇUES PAR GROUPE DEMOGRAPHIQUE

Strate par nombre d'habitants	Nombre de communes et pourcentage des attributions				
	1986	1987	1988	1989	1990
0 - 499	10.725 et 3,7 %	5.712 et 2,7 %	12.174 et 3,5 %	8.600 et 3%	15.356 et 3,7 %
500 - 999	2.931 et 3,0 %	1.289 et 2,1 %	3.525 et 2,7 %	2.030 et 3%	4.581 et 2,7 %
1.000 - 1.999	1.641 et 3,9 %	815 et 3,0 %	1.862 et 3,5 %	1.159 et 3%	2.417 et 3,4 %
2.000 - 3.499	638 et 3,5 %	243 et 2,9 %	645 et 3,2 %	478 et 3%	446 et 3,2 %
3.500 - 4.999	264 et 2,8 %	157 et 2,6 %	240 et 2,6 %	208 et 2,4%	387 et 2,45 %
5.000 - 7.499	212 et 3,6 %	122 et 3,4 %	244 et 3,5 %	175 et 3,4%	327 et 3,6 %
7.500 - 9.999	99 et 2,5 %	52 et 2,3 %	118 et 2,5 %	81 et 2,3%	149 et 2,4 %
10.000 - 14.999	104 et 3,7 %	61 et 3,4 %	117 et 3,8 %	94 et 3,7%	156 et 3,8 %
15.000 - 19.999	69 et 4,5 %	43 et 4,2 %	71 et 4,5 %	61 et 4,4%	49 et 4,5 %
20.000 - 34.999	113 et 10,7 %	76 et 10,1 %	127 et 10,8 %	105 et 10,7%	157 et 11 %
35.000 - 49.999	50 et 5,5 %	26 et 4,0 %	53 et 5,2 %	42 et 4,6%	68 et 5,3 %
50.000 - 74.999	32 et 4,4 %	18 et 2,8 %	36 et 4,2 %	26 et 3,9%	46 et 4,4 %
75.000 - 99.999	12 et 4,1 %	7 et 4,1 %	14 et 4,0 %	11 et 3,9%	17 et 4,2 %
100.000 - 199.999	17 et 7,9 %	13 et 6,8 %	17 et 7,6 %	15 et 7,7%	22 et 8,3 %
200.000 et plus	7 et 36,2 %	4 et 45,6 %	7 et 38,4 %	7 et 41,1%	4 et 36,7 %
TOTAL	16.194 et 100 %	8.738 et 100 %	19.350 et 100 %	13.092 et 100%	24.746 et 100 %
Montant de la garantie ...	1.502 MF	1.143 MF	2.884 MF	3.984 MF	6.114 MF

Source : ministère de l'Intérieur

Les règles de calcul de ces quatre grandes composantes de la D.G.F. concourent à une hiérarchisation du montant de la dotation globale par habitant, très marquée en fonction de la taille de la commune. Les éléments les plus défavorables aux communes rurales sont la dotation de base et la garantie de progression minimale.

Le tableau ci-dessous met en évidence la très grande inégalité de ressources provenant de la D.G.F. par strate démographique. Encore ne s'agit-il que de moyennes.

**EVOLUTION DE LA D.G.F. PAR HABITANT
(HABITANTS + RESIDENCES SECONDAIRES)**

STRATE	DGF 1988	DGF 1989	PROGRESSION 1989/1988 (EN %) *
0 - 499	696,27	757,55	+ 8,80
500 - 999	677,20	738,35	+ 9,02
1 000 - 1 999	691,48	753,47	+ 8,96
2 000 - 3 499	709,10	781,28	+ 10,17
3 500 - 4 999	763,83	838,61	+ 9,79
5 000 - 7 499	809,48	892,94	+ 10,31
7 500 - 9 999	870,13	956,51	+ 9,92
10 000 - 14 999	928,71	1 021,81	+ 10,02
15 000 - 19 999	1 018,55	1 114,80	+ 9,44
20 000 - 34 999	1 090,43	1 182,16	+ 8,41
35 000 - 49 999	1 120,51	1 210,12	+ 7,99
50 000 - 74 999	1 147,33	1 227,93	+ 7,02
75 000 - 99 999	1 181,99	1 269,48	+ 7,40
100 000 - 199 999	1 241,25	1 322,30	+ 6,52
200 000 et plus	1 452,71	1 547,02	+ 6,49
TOTAL	947,80	1 027,22	+ 8,37

* Ces taux de progression par habitant sont légèrement inférieurs aux taux de progression des masses financières en raison des évolutions de population d'une année sur l'autre.

Source : Ministère de l'Intérieur. Rapport au Parlement sur la dotation globale de fonctionnement en 1989.

C. POURQUOI UNE TELLE HIÉRARCHISATION DES COMMUNES ?

La question de la justification d'une situation aussi inégale est posée.

Officiellement, rien ne semble devoir remettre en cause des principes de redistribution si préjudiciables au milieu rural. La principale raison invoquée pour justifier le maintien du *statut quo* est que les dépenses de fonctionnement s'accroissent avec la taille des communes.

Interrogé par des parlementaires sur l'inégalité dans la répartition de la dotation de base de la D.G.F., le Ministère de l'intérieur a pris la position suivante :

"Dans le cadre de la réforme de la DGF en 1985, une étude des dépenses de fonctionnement a montré que leur poids par habitant était croissant avec la taille des communes. Le rapport entre les valeurs extrêmes des petites et grandes communes se situait dans une fourchette de 1 à 2,73. Il convient de rappeler qu'au titre de 1985, le rapport de la dotation forfaitaire par habitant était de 1 à 2,9 et celui de la D.G.F. par habitant de 1 à 2,2.

La hiérarchisation retenue (1 à 2,5) s'est située à un niveau intermédiaire entre la répartition de la D.G.F. de 1985 (1 à 2,2) et la répartition des dépenses de fonctionnement (1 à 2,73). Cette amplitude de hiérarchisation a ainsi pour fonction de prendre en compte l'alourdissement des charges liées à l'importance de la population".

L'argumentation officielle est ainsi d'une très grande limpidité. Les petites communes dépensent moins, donc elles ont besoin de moins de concours de l'Etat, alors que le raisonnement devrait être pris à l'envers.

Si les communes rurales n'ont pas de ressources, elles sont dans l'impossibilité d'engager des dépenses, en raison des contraintes que fait peser sur elles la règle de l'équilibre budgétaire. C'est de l'impossibilité d'engager les dépenses que procède en large partie leur manque de dynamisme.

Plutôt que de fonder l'argumentation sur le niveau des dépenses, ce qui dispense de réfléchir sur les motifs réduisant la capacité de financement des collectivités locales, il serait plus équitable et logique de raisonner à besoin égal de chaque population concernée. Or les besoins des petites communes ne sont pas ou très difficilement satisfaits, en raison précisément de l'insuffisance de leurs ressources.

D. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES DÉPARTEMENTS : DES MECANISMES PLUS REDISTRIBUTIFS

La dotation globale de fonctionnement des départements (14,9 milliards de francs en 1991, y compris la dotation versée à la région Ile-de-France) comporte également des mécanismes de péréquation. Ces mécanismes avantagent plutôt les départements défavorisés, en termes de richesse fiscale : les Hauts de Seine perçoivent moins de 190 francs par habitant, tandis que la Creuse, la Lozère, les Alpes de Haute-Provence, la Meuse et les deux départements de Corse perçoivent plus de 270 francs par habitant.

Rappelons que la DGF des départements est constituée d'une dotation forfaitaire proportionnelle à celle de l'année précédente (45 % de la dotation) et d'une dotation de péréquation (55 % du total) composée d'une dotation impôts/ménage et d'une dotation potentiel fiscal. La simplicité de ces critères permet d'obtenir une redistribution relativement simple et claire.

En outre, a été institué un concours particulier, la dotation de fonctionnement minimale des départements, qui fait l'objet d'un préciput avant répartition de la dotation globale de fonctionnement. Elle a pour objet d'aider les départements pauvres.

Y étaient éligibles, en 1985, les départements de moins de 200.000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant était inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements.

La loi du 5 janvier 1988 a renforcé le caractère péréquateur de la dotation de fonctionnement minimale, en réservant cette dotation aux départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % à la moyenne départementale ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % à la moyenne départementale (l'introduction de cette notion de superficie a pour effet d'avantager les départementaux ruraux et s'inspire du système mis en place par la

même loi, au titre des majorations de la dotation globale d'équipement des départements).

Actuellement, il y a vingt-cinq départements éligibles à la dotation minimale, (vingt et un départements métropolitains et les quatre départements d'outre-mer) dont le montant a été également revalorisé à partir de 1988.

Cette redistribution va dans le bon sens. On peut se demander si elle est suffisante néanmoins, compte tenu des handicaps des départements bénéficiaires. La dotation de fonctionnement minimale ne représente en effet qu'une très faible part de la dotation des départements, 122,6 millions de francs sur 14,933 milliards de francs en 1991. La redistribution opérée ne joue donc que très marginalement, à raison d'à peine 1% de la D.G.F. des départements.

II. LE PROJET DE LOI : UNE REDISTRIBUTION FINANCIERE ETROITEMENT CONÇUE

Si le projet de loi répond à un objectif de solidarité auquel on peut souscrire, les modalités de redistribution qu'il prévoit sont enfermées dans un cadre restreint, que l'Assemblée nationale n'a pas remis en cause. Si par certains aspects elle a durci le dispositif, elle a, par d'autres dispositions, décidé de l'étendre aux collectivités rurales.

A. UN OBJECTIF DE SOLIDARITE

La dotation globale de fonctionnement a, il convient sans doute de le rappeler, répondu, dès sa création à deux préoccupations, à vrai dire plutôt antinomiques : d'une part, garantir aux communes un niveau de ressources comparable à celui que leur procuraient antérieurement la taxe locale, puis le versement représentatif de la taxe sur les salaires, d'autre part, instaurer des mécanismes de péréquation entre communes aisées et communes moins favorisées, au travers d'une partie des crédits regroupés dans la dotation globale de fonctionnement.

Le projet de loi s'assigne d'assurer la solidarité intercommunale "pour lutter contre la ségrégation sociale et aider les communes à faire face à leur mission".

La recherche de cet objectif passe notamment par un renforcement des mécanismes de péréquation de la dotation globale de fonctionnement. On peut, dès lors, admettre que la finalité du projet de loi n'est pas contradictoire avec le second des objectifs qui soustendaient déjà le système défini en 1979.

En revanche, les moyens de l'atteindre constituent des innovations sur lesquelles il y a lieu de s'interroger.

B. LE CHAMP RESTREINT DES MECANISMES RETENUS

Les modalités de redistribution définies par le projet de loi introduisent une double novation. La première concerne la redistribution aux communes de plus de 10 000 habitants, la seconde qui se porte sur le terrain des ressources fiscales directes des communes est limitée à la région d'Ile-de-France.

1. Une redistribution limitée aux communes urbaines : la dotation de solidarité urbaine (D.S.U.)

Jusqu'à présent les mécanismes de péréquation utilisés pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement opéraient de manière globale entre les différentes catégories de bénéficiaires.

Le premier volet du projet de loi tend à accentuer les mécanismes péréquateurs introduits en 1985, mais entre les seules communes de plus de 10 000 habitants.

Concrètement le projet de loi crée un nouveau concours particulier "la dotation de solidarité urbaine", dont le financement sera indirectement assuré par une évolution différenciée de la garantie de progression minimale des communes urbaines considérées comme les plus favorisées.

● Le financement de la dotation

La garantie qui demeure fixée à 55 % du taux de progression de la dotation d'une année sur l'autre, sera ainsi minorée ou supprimée pour les communes situées au-dessus du seuil de 10 000 habitants et qui répondront à la combinaison de trois critères :

- importance relative de la garantie de progression minimale dans l'ensemble des composantes de la dotation globale de fonctionnement de la commune, supérieure à 10 % ;

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

L'Assemblée nationale a prévu de plafonner l'effort fiscal à 1,20.

- nombre de logements sociaux par rapport à la population, inférieur à 11 %.

Le montant des crédits affectés à la dotation de solidarité urbaine est fixé à 400 millions de francs en 1991, 700 millions de francs en 1992 et un milliard de francs en 1993.

Jusqu'en 1993, le nouveau concours particulier sera financé exclusivement par la minoration du taux de garantie de progression minimale de la dotation globale de fonctionnement accordée aux communes dites "contributives".

A partir de 1994, la dotation de solidarité sera financée, comme les autres concours particuliers, dans les conditions de droit commun, mais l'enveloppe de ceux-ci actuellement comprise entre 2% et 3% de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement, devra être comprise entre 3% et 4%, pour tenir compte du nouveau concours. Les ressources affectées à la dotation de solidarité urbaine (D.S.U.) devront représenter au moins 35 % du total des concours particuliers.

La part des dotations destinées aux communes touristiques dans l'ensemble des concours particuliers, qui devait jusqu'à présent être comprise entre 50 % et 60 % de l'ensemble, est abaissée et devra désormais être comprise entre 30 % et 40 % de l'ensemble.

Certes, la part relative des concours particuliers au sein de la dotation globale de fonctionnement augmente puisqu'elle sera comprise entre 3 et 4 % au lieu de 2 à 3 % actuellement. Mais la minoration de la part réservée aux communes touristiques risque de conduire à une baisse de leur montant en valeur absolue.

A contrario, la part réservée à la dotation de solidarité urbaine, qui doit être au minimum de 35 %, pourrait atteindre un pourcentage très substantiellement plus élevé, pour peu que la dotation ville-centre soit elle-même ramenée au pourcentage le plus faible possible.

Rien n'interdirait en théorie de porter la D.S.U. à un niveau proche de 70 % de l'enveloppe des concours particuliers.

● Les communes contributrices

L'article 4 du projet de loi distingue deux catégories parmi ces communes, en fonction de l'importance représentée par la garantie de progression minimale au sein des attributions perçues au

titre de la dotation de base, de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et de la garantie elle-même.

- Si le rapport entre l'attribution de garantie et l'ensemble de la dotation (hors concours particulier) de la commune est compris entre 10 et 20 %, le taux de la garantie de progression minimale sera ramené, à partir de 1994, de 55 % à 25 % du taux d'évolution annuelle de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement.

L'Assemblée nationale a abaissé ce taux à 20 %.

Un régime transitoire a été défini par le projet de loi initial pour les exercices 1991, 1992 et 1993.

En 1991, le taux sera abaissé à 20 % du taux d'évolution annuelle de la dotation globale de fonctionnement, soit un taux de progression de la D.G.F. d'une année sur l'autre de 1,5 % au lieu de 4,13 %. (Le taux de progression de la D.G.F. étant de plus 7,5 %, en 1991, 55 % de ce taux donnent 4,13 % et 20 % de ce taux 1,5 %).

L'Assemblée nationale ayant uniformisé le taux de 20 %, le régime prévu pour 1992 et 1993 n'est plus dérogatoire.

- Si le rapport entre l'attribution de garantie et l'ensemble de la dotation (hors concours particulier) de la commune est supérieur à 20 %, le taux de la garantie devait d'après le projet initial tomber, à partir de 1994, de 55 % à 10 % du taux d'évolution des ressources de la D.G.F.

Le taux de la garantie de progression minimale de ces communes devait être ramené à 0 % en 1992 et 1993.

L'Assemblée nationale a donné au taux 0 % un caractère définitif, à partir de 1992. Le régime du prélèvement est donc aggravé.

En 1991, il y aura lieu de calculer le taux de prélèvement de telle sorte que le total des sommes dégagées s'élève à 400 millions de francs, y compris celles provenant du prélèvement sur les communes ayant une garantie de progression minimale comprise en 10 et 20 % du montant total de leur dotation globale de fonctionnement. Si l'on fait la part des contributions attendues de cette première catégorie de communes, le taux d'évolution de la D.G.F. des communes de la deuxième catégorie (garantie représentant plus de 20 % de l'ensemble de la D.G.F.) devrait être négatif en francs courants en 1991.

● Les communes bénéficiaires

Selon l'article 3 du projet de loi initial, seront éligibles à la dotation de solidarité urbaine, d'une part, les communes de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 11 000, d'autre part, celles de 10 000 habitants et plus, remplissant les unes et les autres deux conditions supplémentaires :

- le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de ces communes doit être supérieur à 11 %,

- le potentiel fiscal par habitant de la commune doit être inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10 000 habitants.

L'Assemblée nationale a prévu que la population à laquelle est rapporté le nombre de logements sociaux de la commune ne serait pas majorée d'un habitant par résidence secondaire.

La liste des communes bénéficiaires pourra varier d'une année sur l'autre en fonction de l'application de ces critères. Elle sera donc arrêtée chaque année après avis du Comité des Finances locales.

Pour la répartition entre communes bénéficiaires, il sera tenu compte, dans des conditions à préciser par décret en Conseil d'Etat, de la population, du potentiel fiscal, du nombre de logements sociaux, à quoi l'Assemblée nationale a ajouté l'effort fiscal.

2. Un volet fiscal limité à l'Ile-de-France

Le deuxième volet du projet de loi institue un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile de France. Ce dispositif, d'essence nouvelle (1), consiste à opérer un prélèvement sur les ressources fiscales des communes de la région Ile-de-France disposant d'un potentiel fiscal par habitant supérieur à une fois et demie le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de la région.

(1) L'article 33 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne qui fait instituer un fonds d'égalisation des charges communes dans le cadre du régime de la taxe locale sur le chiffre d'affaires ne peut sérieusement servir de précédent.

A la différence du dispositif concernant les communes de plus de 10 000 habitants, aucun seuil de population n'est fixé : quelle que soit leur taille, les communes situées dans la région d'Ile-de-France seront appelées à alimenter le fonds de solidarité dès lors qu'elles rempliront la condition relative au potentiel fiscal sans considération de leur appartenance à l'une ou l'autre des strates démographiques, ni de leur niveau d'effort fiscal, ni de leur politique en matière de logements sociaux.

L'argumentation développée par le Gouvernement pour justifier le choix de ces critères dans le cadre de la D.G.F. perd donc apparemment tout son intérêt dans le cadre du fonds.

- L'assiette du prélèvement sera constituée par le montant du potentiel fiscal par habitant de la commune excédant le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région.

A cette assiette sera appliqué un taux différent selon l'écart plus ou moins grand à la moyenne du potentiel fiscal de la commune :

- pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre une fois et demie et deux fois le potentiel fiscal de la région, le prélèvement sera égal à 8 %.

- Pour les communes dont le potentiel fiscal est compris entre deux fois et trois fois celui de la région, le prélèvement sera égal à 9 %;

- Enfin, pour les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à trois fois celui de la région, le prélèvement sera égal à 10 %.

Le prélèvement est toutefois plafonné à 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement des communes.

● Les communes bénéficiaires

Pour bénéficier d'une attribution du fonds, les communes devront remplir des conditions voisines de celles exigées pour bénéficier de la dotation de solidarité urbaine. Il s'agira, soit des communes de moins de 10 000 habitants ayant un nombre de logements sociaux inférieur à 1 100, soit des communes de 10 000 habitants et plus remplissant de manière cumulative les deux conditions suivantes :

- le rapport entre le nombre de leurs logements sociaux et la population devra être supérieur à 11 % ;

- le potentiel fiscal par habitant de la commune devra être inférieur à 80 % du potentiel fiscal moyen par habitant de la région d'Ile-de-France.

La répartition entre les communes bénéficiaires sera fixée par décret en Conseil d'Etat en tenant compte de la population, du potentiel fiscal, de l'effort fiscal et du nombre de logements sociaux, après consultation d'un comité d'élus comprenant deux députés, deux sénateurs, le Président du Conseil régionale d'Ile de France et les présidents des Conseils généraux d'Ile-de-France, ainsi que dix autres élus locaux et trois représentants de l'administration.

C. LES MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'essentiel des modifications apportées au projet de loi par l'Assemblée nationale ne remet pas en cause l'esprit général du dispositif et le cloisonnement entre plusieurs "blocs de solidarité".

Deux grandes séries de modifications ont été apportées.

1. Les aménagements au dispositif initial

L'Assemblée nationale, au-delà des amendements déjà mentionnés précédemment concernant la D.S.U. , a retenu trois séries de modifications essentielles, qui restent dans l'esprit du texte et en renforcent le caractère péréquateur.

a) La définition des logements sociaux

Le critère des logements sociaux utilisé pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement, repose à l'heure actuelle sur le décret n° 85-1513 du 31 décembre 1985, modifié par le décret n° 87-292 du 28 avril 1987, qui en donne une définition assez restrictive et pas nécessairement pertinente au regard des catégories de population relevant du logement social.

C'est pourquoi, l'Assemblée nationale a longuement débattu de ce problème et a adopté un amendement tendant à revoir la définition actuelle du logement social. Cependant, par crainte d'entraîner des modifications substantielles dans la liste des communes bénéficiaires, il a été prévu que le passage au nouveau système serait précédé d'un rapport et d'une simulation présentés par le Gouvernement au Parlement avant le 15 octobre 1991.

Les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement et de l'allocation logement, dans les conditions prévues par les articles L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation et les articles L. 541-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale, seraient comptabilisés au titre du logement social pour déterminer l'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine.

Cette avancée dans la réflexion sur la notion de logement social ne donne toutefois pas entièrement satisfaction à votre commission qui est très sensible à la différence de nature existant entre le logement social en zone urbaine et le logement social en zone rurale. En effet, les grandes opérations bénéficiant de l'aide de l'Etat ne sont pas toujours concevables dans les communes rurales d'autant que ces aides sont systématiquement orientées vers les zones urbaines pour répondre aux consignes-mêmes données par les directives ministérielles. De plus, certaines opérations de réhabilitation ne sont pas prises en considération. Cette situation est aggravée par le fait que n'entrent pas dans le décompte des logements sociaux en accession à la propriété au sens de la D.G.F., les opérations comptant moins de cinq logements.

b) Le décompte de la population

Les dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement retiennent un mode spécifique de décompte de la population. Aux termes de l'article L. 234-19-3 du code des communes, la population D.G.F. est celle qui résulte des recensements généraux et complémentaires, majorée chaque année des accroissements de population et majorée d'un habitant par résidence secondaire.

Cette disposition est favorable aux communes touristiques et aux communes rurales qui disposent souvent d'un nombre important de résidences secondaires.

L'Assemblée nationale a remis en cause ce mode de calcul à plusieurs niveaux : d'une part, elle a prévu de l'écartier pour le calcul de la fraction de la dotation de péréquation, destinée à tenir compte de l'insuffisance de revenu par habitant.

D'autre part, il a été prévu de prendre en compte la population totale telle qu'elle relève des recensements généraux complémentaires pour le calcul du rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune, tant pour déterminer les communes bénéficiaires que les communes contributrices à la dotation de solidarité urbaine.

En conséquence de cette deuxième modification, l'exclusion de la majoration d'un habitant par résidence secondaire se révèle plutôt favorable aux communes touristiques, puisque elle permet d'atteindre plus facilement la barre de 11 % de logements sociaux.

c) Demandes de rapport et de simulations

Les possibilités qui existent désormais grâce à l'informatisation des données de mesurer l'incidence sur la répartition de la D.G.F. entre collectivités des modifications législatives présentées par le Gouvernement et demandées par les députés, poussent à une systématisation des simulations. S'il faut se féliciter de ce perfectionnement des moyens techniques, on peut se demander s'il n'a pas aussi pour effet d'inciter à renforcer la complexité des mécanismes de redistribution, à rechercher des critères qui sélectionnent telle collectivité plutôt que telle autre et à paralyser toute action législative fondée sur la recherche de l'équité, dès lors que "les simulations n'ont pas été effectuées".

Quoi qu'il en soit, la réalisation de simulations est devenue le préalable à toute réforme. Cela explique sans doute que de nombreux amendements adoptés à l'Assemblée nationale aient eu pour objet d'en faire établir, en vue de tester différentes orientations de réforme, le résultat des simulations correspondantes devant faire l'objet de rapports du Gouvernement au Parlement.

Ont ainsi été demandés au Gouvernement :

- avant le 15 octobre 1991

● Un rapport au Parlement sur l'incidence qu'aurait sur le potentiel fiscal la prise en compte des compensations versés par l'Etat aux collectivités locales au titre des mesures d'allègement des bases de taxe professionnelle et d'exonération du foncier bâti pour les constructions nouvelles (article premier) nouveau).

● Un rapport au Parlement sur les conditions et les conséquences de la prise en compte parmi les critères d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine, des bénéficiaires de l'aide

personnalisée au logement et de l'allocation de logement, au titre du logement social, assorti de simulations, sur une application en 1991 de ces critères pour déterminer le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population (article 3 bis nouveau) ;

● Une étude du gouvernement tendant à la création d'une dotation pour les communes rurales (article 12 nouveau) ;

- avant le 1er février "1991" (plus probablement 1992)

● Un rapport au Parlement évaluant l'application de la loi dans les départements d'outre-mer (article 13 nouveau).

- avant le 30 septembre 1992

● Un rapport au Parlement sur les modalités de prise en compte des recettes de fiscalité indirecte et des produits domaniaux, pour le calcul du potentiel fiscal (article 11 nouveau).

Enfin, annuellement, le Gouvernement présentera, au comité des finances locales, un rapport retraçant les actions de développement social urbain entreprises par les communes bénéficiaires de la D.S.U. l'année précédente.

Si l'on met à part le dernier de ces rapports qui aura un caractère rétrospectif et aidera au bilan des mesures nouvelles, les cinq autres rapports qui ouvriront de nouvelles pistes de réflexion auraient sans doute gagné à être regroupés au sein d'une étude plus globale sur les perspectives de réforme de la D.G.F

2. Les mesures destinées aux collectivités rurales

De longs débats ont eu lieu à l'Assemblée nationale sur le sort qu'il convenait de réserver aux collectivités rurales. Le ministre d'Etat chargé de la ville, comme le ministre de l'Intérieur, ont admis l'existence d'un problème particulier du monde rural, mais ils ont renvoyé l'examen de ce problème à des jours meilleurs.

Pour répondre à de nombreuses interventions émanant de différents groupes, le Gouvernement a accepté que le projet de loi soit complété par une mesure de solidarité financière en faveur des départements ruraux, afin de contribuer à l'amélioration des

conditions de vie en milieu rural. Cela traduit un progrès, par rapport à l'attitude qui avait été la sienne au départ de n'accepter que les amendements entrant dans le champ strict du projet de loi et ayant un caractère urbain.

Votre commission se réjouit de cette évolution témoignant du lien existant entre les problèmes de la ville et ceux du monde rural.

Toutefois, l'article 10 (nouveau) du projet de loi qui introduit le mécanisme de redistribution financière procède de la même manière que les deux volets initiaux du projet de loi, en organisant une solidarité cloisonnée, faisant supporter un poids très lourd à quatorze départements mis à contribution, et dont il n'apparaît pas clairement que tous figurent parmi les plus opulents. Dix d'entre eux sont situés en zone de montagne. Le choix de sélectionner les départements ayant un fort pourcentage de logements sociaux a ainsi fait apparaître, sur la liste, des départements qui ont de vastes territoires inhabités -où par conséquent les logements sociaux ne répondent pas à un besoin clairement établi.

L'article 12 (nouveau) du projet de loi appartient à la série des dispositions que l'on pourrait appeler "cahier des charges pour l'informatique". Demander un rapport au gouvernement sur le rééquilibrage de la D.G.F. en faveur des communes rurales, n'est-ce pas la meilleure manière d'"enterrer" le problème ou du moins de renvoyer son traitement à des jours meilleurs ?

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Il n'entre pas dans les intentions de votre commission des Affaires économiques et du Plan de se prononcer sur le détail des modalités retenues pour mettre en oeuvre l'objectif de solidarité que s'est assigné le projet de loi.

Elle est toutefois conduite à faire deux constats :

a) Elle observe tout d'abord que les mécanismes retenues procèdent d'une même logique : organiser la solidarité à l'intérieur de sous-ensembles de collectivités locales - dans un cas, les communes de plus de 10 000 habitants, dans l'autre, la région d'Ile-de-France- et non pas de l'ensemble de la communauté nationale.

En mettant en oeuvre des mécanismes péréquateurs à l'intérieur de ces sous-ensembles, on condamne, quels que soient les critères retenus, les collectivités mises à contribution à un effort financier beaucoup plus lourd. Cela supposerait à tout le moins que les critères déterminant leur niveau de richesse soient incontestables.

Pourquoi, par exemple, la richesse doit-elle s'apprécier en fonction de l'effort fiscal, donc d'une politique déterminée et non d'une situation, ce dont rend compte, bien que très imparfaitement, le potentiel fiscal ? Cela revient à pénaliser les communes qui s'efforcent, pour répondre d'ailleurs aux exhortations gouvernementales officielles, de contenir leur pression fiscale.

Observons qu'en règle générale, les mécanismes de redistribution de la richesse font appel à l'effort du plus grand nombre. On pourrait citer en exemple, à cet égard, le système de la sécurité sociale. Mais c'est aussi le principe qui sous-tend à l'heure actuelle l'ensemble des mécanismes péréquateurs de la dotation globale de fonctionnement comme des autres concours de l'Etat faisant l'objet de mesures de péréquation.

b) La commission des Affaires économiques et du Plan relève surtout que la réforme projetée par le Gouvernement, bien que située dans une logique d'aménagement du territoire, écarte les communes rurales de son champ d'application.

L'exposé des motifs du projet de loi se borne à mentionner que les communes rurales n'auront pas à supporter le poids de la redistribution. Il faut certes s'en réjouir. Mais on imagine mal que l'on ait pu mettre à contribution les communes rurales en effectuant un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement au profit des seules communes urbaines, alors qu'il est notoire que le montant

de leur dotation par habitant de ces dernières est, en moyenne, très sensiblement supérieur à celui dont bénéficient les communes rurales.

L'effort de solidarité que veut mettre en oeuvre l'Etat entre les différentes collectivités situées sur son territoire ne devrait-il pas être appliqué à l'ensemble de celles-ci proportionnellement à leur capacité contributive ? N'est-il pas choquant que la redistribution s'opère, selon des critères discutables, voire arbitraires, au profit des seules communes situées à l'intérieur des zones urbaines, alors que les zones rurales sont dramatiquement dépourvues de moyens ?

Or, les communes rurales, depuis 1985, ont vu disparaître la dotation de fonctionnement minimale qui leur était versée jusque là en fonction de leur potentiel fiscal superficielle et de la voirie. Elles ne disposent donc même plus de cette sorte de "SMIC communal" qui leur permettait de faire face à leurs dépenses incompressibles, à savoir :

- les charges structurelles liées aux services administratifs minimums que la commune apporte à ses habitants ;

- la gestion de vastes espaces et de voirie qui, ramenée à une population très faible, est d'autant plus lourde à assurer.

Il convient aussi d'avoir présentes à l'esprit les charges de fonctionnement des petits bourgs qui sont plus que proportionnelles à leur population, compte tenu de dépenses administratives irréductibles, de charges liées à l'éloignement, et du coût de services publics municipaux moins rentables que dans les grandes villes.

L'ensemble de ces observations a conduit la Mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural français à formuler des propositions -présentées dans un premier temps à la Convention de Bordeaux- en vue de rééquilibrer la répartition de la dotation globale de fonctionnement de manière plus équitable pour les communes rurales.

Votre commission des Affaires économiques et du Plan a fait sienne la plupart de ces propositions. Les amendements qu'elle vous a présentera ci-après s'en inspirent directement.

REPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Loi de 1985	Projet de loi initial	Texte Assemblée nationale	Propositions de la Commission des Affaires économiques et du Plan
<p style="text-align: center;"><u>Préciputs</u></p> <p>- Concours particuliers</p> <p>(dotation touristique, dotation ville-centre) entre 2 et 3 % de la somme mise en répartition</p> <hr/> <p>- Garantie de progression minimale</p> <p>prélevée avant répartition du tronc commun, pour assurer à chaque commune = 55 % du taux d'évolution annuelle de la DGF (en 1990 : 55 % de + 2,5 % = 1,375 %) 27 740 communes bénéficiaires</p>	<p style="text-align: center;"><u>Préciputs</u></p> <p>- Concours particuliers</p> <p>les mêmes + Dotation de solidarité urbaine : 400 MF en 1991 700 MF en 1992 1000 MF en 1993 A compter de 1994, les concours particuliers seront égaux à 3 à 4 % de la DGF, dont 35 % au moins pour la DSU.</p> <hr/> <p>- Garantie de progression minimale</p> <p>55 % pour les communes de droit commun, de 25 à 10 % pour les communes de plus de 10.000 habitants contributives - Régime transitoire 1991 à 1993 : - pour les communes ayant une g.p.m. entre 10 et 20 % de la DGF : . g.p.m. = 20 % du taux d'évolution DGF - pour les communes ayant une g.p.m. > 20 % de la DGF : . g.p.m. = 0 % du taux d'évolution DGF. Pour ces communes en 1991 : évolution DGF négative</p>	<p style="text-align: center;"><u>Préciputs</u></p> <p>Concours particuliers</p> <p>les mêmes + Dotation de solidarité urbaine : 400 MF en 1991 700 MF en 1992 1000 MF en 1993 A compter de 1994, les concours particuliers seront égaux à 3 à 4 % de la DGF, dont 35 % au moins pour la DSU.</p> <hr/> <p>- Garantie de progression minimale</p> <p>55 % pour les communes de droit commun, de 25 à 10 % pour les communes de plus de 10.000 habitants contributives - Le Régime transitoire de 1992 et 1993 devient le régime de droit commun : - 20 % du taux d'évolution pour les communes catégorie I - 0 % du taux d'évolution pour les communes catégorie II</p>	<p style="text-align: center;"><u>Préciputs</u></p> <p>- Concours particuliers</p> <p>(dotation touristique, dotation ville-centre) entre 2 et 3 % de la somme mise en répartition</p> <hr/> <p>- Garantie de progression minimale</p> <p>assurant 80 % du taux d'évolution de la DGF aux communes de moins de 20.000 habitants, ayant : - un potentiel fiscal par habitant inférieur de 40 % à la moyenne nationale ou - un potentiel fiscal superficiaire inférieur de 60 % à la moyenne de ces communes</p>

Loi de 1985	Projet de loi initial	Texte Assemblée nationale	Propositions de la Commission des Affaires économiques et du Plan
<p style="text-align: center;"><u>Tronc commun</u></p> <p>Dotation de base 40 % du total répartis entre les communes en fonction de la population selon une hiérarchie de 1 à 2,5</p> <hr/> <p>Dotation de péréquation</p> <p style="text-align: right;">potentiel fiscal</p> <p>37,5 % dont { 30 % effort fiscal</p> <p style="text-align: right;">(7,5 % insuffisants de ce revenu par habitant</p> <hr/> <p>Dotation de compensation</p> <p>22,5 % dont { 13,5 % logements sociaux (60 % de la part)</p> <p style="text-align: right;">(4,5 % voirie (20 % de la part)</p> <p style="text-align: right;">(4,5 % élèves (20 % de la part)</p>	<p style="text-align: center;">Maintien loi 1985</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Maintien loi 1985</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Maintien loi 1985</p>	<p style="text-align: center;">Maintien loi 1985</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Maintien loi 1985</p> <p>sauf mode de décompte des habitants de résidences secondaires</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Maintien loi 1985</p> <p>sauf rapport et simulations sur nouvelle définition logements sociaux (APL et AL)</p>	<p style="text-align: center;"><u>Tronc commun</u></p> <p>Dotation de base 40 % du total répartis en fonction de la population, selon une hiérarchie de 1,7 à 2,5</p> <hr/> <p>Dotation de péréquation</p> <p style="text-align: right;">potentiel fiscal - effort fiscal à potentiel fiscal superfinancé</p> <p>37,5 % dont { (30 %</p> <p style="text-align: right;">(7,5 % impôt sur le revenu</p> <hr/> <p>Dotation de compensation</p> <p>22,5 % dont { 13,5 % logements sociaux (60 % de la part)</p> <p style="text-align: right;">(9 % voirie (40 % de la part)</p>

EXAMEN DES ARTICLES

Dans la mesure où elle ne s'est saisie que pour avis du projet de loi, la commission des Affaires économiques et du Plan a décidé de limiter son examen des articles à ceux qu'elle vous proposera de modifier. Elle a entendu se situer résolument dans une perspective d'aménagement du territoire et de rééquilibrage, permettant de lutter simultanément contre les effets néfastes de la concentration urbaine et de la dévitalisation rurale.

Article premier B (nouveau)

Décompte de la population pour le calcul de l'insuffisance de revenu par habitant

Cet article a été introduit à l'Assemblée nationale, sur proposition de la Commission des Lois, saisie au fond.

Il tend pour le calcul de la fraction de la dotation de péréquation, calculée en fonction de l'insuffisance de revenu par habitant, à substituer au mode de calcul de la population propre à la dotation globale de fonctionnement -qui prend en compte un habitant pour chaque résidence secondaire-, le décompte des seuls résidents permanents de la commune.

Cela est très défavorable aux communes touristiques, mais également aux communes rurales en voie de dévitalisation que bien souvent les résidents secondaires contribuent à maintenir en vie et à soutenir économiquement.

Leur présence, si elle n'est pas permanente, est de plus en plus étalée sur une grande partie de l'année et peut justifier, pour la commune, des équipements et des services plus nombreux que si la population était limitée aux résidents permanents.

● **Position de la commission**

Votre commission a considéré que la remise en cause du système actuel désavantageait les communes rurales. Elle a relevé que de nombreux investissements communaux étaient effectués pour les occupants de résidences secondaires. Elle a donc décidé de supprimer cet article.

● **Amendement de la commission**

Supprimer cet article.

Article 3

Institution d'une dotation de solidarité urbaine

● **Commentaire**

L'économie générale de cet article, qui institue la dotation de solidarité urbaine, a été présentée dans la première partie du présent rapport. On n'y reviendra donc pas longuement, si ce n'est pour rappeler les conditions d'éligibilité de la dotation de solidarité urbaine.

Bénéficient de la dotation, deux catégories de communes :

- les communes de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux au sens de la D.G.F., sont supérieurs à 1 100 ;

- les communes de 10 000 habitants et plus, ayant à la fois :

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

. un potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10 000 habitants.

L'Assemblée nationale a prévu que la population prise en considération pour déterminer le ratio des logements sociaux serait celle ressortant du recensement général ou complémentaire. La majoration d'un habitant par résidence secondaire ne serait donc pas pris en compte, ce qui est favorable aux communes proches du seuil des 11 % de logements sociaux, celui-ci étant susceptible d'être atteint plus facilement.

S'agissant des modalités de répartition de la dotation, l'article 3 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de les fixer en tenant compte d'un certain nombre de critères : potentiel fiscal, population, nombre de logements sociaux. Le texte initial y faisait également figurer l'effort fiscal, mais l'Assemblée nationale a supprimé ce critère qui n'est donc désormais plus pris en compte que pour les communes mises à contribution.

● Position de la commission

La commission approuve que la dotation puisse être versée à des communes de moins de 10 000 habitants ayant de nombreux logements sociaux, ce qui rend moins rigide la frontière entre les différentes catégories de villes.

Mais sa préoccupation essentielle est de favoriser le dynamisme de toutes les parties du territoire, à commencer par le milieu rural.

Elle est persuadée que les communes rurales ne pourront se développer que si elles renforcent leur coopération.

Afin d'encourager les regroupements des petites communes en zone rurale, elle souhaite que des incitations fortes leur soient accordées.

Le mécanisme de la dotation de solidarité urbaine lui est apparu comme une bonne opportunité pour favoriser les regroupements et, en quelque sorte, aider à l'émergence de villes à la campagne.

C'est pourquoi, elle vous propose un amendement tendant à rendre éligibles à la D.S.U., les groupements de communes rurales ayant dans leur objet un projet de développement économique local.

On soulignera que la formule de groupement doit rester relativement souple pour pouvoir réussir en zone rurale. En particulier, les districts à fiscalité propre qui ont le mérite de présenter un fort degré d'intégration fiscale, ne sont pas toujours des outils adaptés à la coopération en zone rurale, notamment dans les zones fortement dévitalisées.

C'est pourquoi, la commission a souhaité laisser le choix de la formule de groupement à retenir.

● Amendement

Rédiger comme suit la deuxième phrase du premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 234-1 du code des communes :

"Bénéficient de cette dotation soit 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 est supérieur à 1 100, soit les groupements de communes de moins de 10 000 habitants ayant défini un projet de développement économique local, soit les communes de 10 000 habitants et plus, et qui remplissent les deux conditions suivantes :"

Article 4

Financement de la dotation de solidarité urbaine

● Commentaire

Cet article pose le principe du financement de la dotation de solidarité urbaine, qui sera assuré par un prélèvement sur la garantie de progression minimale de la dotation globale de fonctionnement des communes de plus de 10 000 habitants répondant à trois grandes séries de critères présentées dans la première partie de ce rapport.

Rappelons que l'Assemblée nationale a encore accru la rigueur du prélèvement pour les communes mises à contribution.

Pour la première catégorie de communes qui ont une garantie de progression minimale comprise entre 10 % et 20 % du total des attributions, hors concours particuliers, le taux de progression de leur garantie ramené à 20 % en 1991 sera maintenu à ce taux d'une manière définitive.

Pour la seconde catégorie de communes dont la garantie de progression minimale représente plus de 20 % du total de leurs attributions, le taux de progression de leur garantie sera égal à 0 % à partir de 1992, mais le taux d'évolution de leur D.G.F. sera négatif en 1991.

● Position de la commission

La commission n'a pas entendu se prononcer sur l'ensemble de cette disposition.

En revanche, il lui a paru opportun, corrélativement à l'effort demandé aux communes urbaines qui bénéficient actuellement d'un fort niveau de garantie, de revaloriser celle des communes de petite taille.

A l'heure actuelle, ces communes ne sont en effet pas avantagées par le mécanisme de la garantie de progression minimale. Ainsi, bien qu'elles aient représenté 97,67 % des communes bénéficiaires de la garantie, en 1990, les communes de moins de 10 000 habitants n'ont perçu que 21,4 % de son montant.

Si l'on s'attache aux seules communes de moins de 2 000 habitants, qui selon les critères de l'I.N.S.E.E. sont les communes rurales, elles ont représenté la même année 90 % des communes attributaires, mais n'ont reçu que 9,8 % du montant de la garantie.

Ainsi, a-t-il paru à votre commission à la fois équitable et sans grande incidence financière sur l'ensemble de la garantie de progression minimale de relever le niveau de celle-ci pour les communes de moins de 2 000 habitants présentant de forts indices de ruralité. Elle a ainsi prévu de porter à 80 % du taux d'évolution annuelle de la D.G.F. la garantie des communes cumulant le handicap d'une forte insuffisance de richesse fiscale par habitant et d'un important espace à gérer.

● **Amendement**

Remplacer le dernier alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

"IV. Le taux de progression fixé au I est portée à 80 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement pour les communes de moins de 2 000 habitants dont le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur de 40 % au potentiel fiscal moyen national par habitant ou dont le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré est inférieur de 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants".

Il est inséré au "V" avant le dernier alinéa de l'article L. 234-19-1 du code des communes.

Article additionnel après l'article 4

Calcul du potentiel fiscal

● **Proposition de la commission**

Sur proposition de votre rapporteur, la commission a souhaité tenir compte des charges particulières pesant sur les communes touristiques comportant de nombreuses résidences secondaires.

Les charges spécifiques qu'elles supportent ne sont pas en rapport avec le niveau de leur population permanente.

La notion de potentiel fiscal tend à surestimer les capacités financières de ces communes.

Il est donc proposé de corriger sa définition pour l'application du projet de loi afin de placer les communes touristiques dans une situation comparable aux communes non touristiques.

● **Amendement**

Après l'article 4, insérer l'article suivant :

Pour l'application de l'article 4 de la présente loi, il n'est pas tenu compte pour le calcul du potentiel fiscal des communes inscrites sur la liste prévue à l'article L. 234-13 du code des communes et par dérogation à l'article L. 234-6 du même code, des bases brutes d'imposition servant à l'assiette des impositions communales au titre des résidences secondaires.

Articles additionnels avant l'article 10

S'inspirant des propositions émises par la Mission d'information sur l'Avenir de l'Espace rural français, votre commission a souhaité définir un dispositif complet de rééquilibrage des composantes de la dotation globale de fonctionnement en faveur des communes rurales, qu'à une exception près -la dotation "voirie"- elles contribuent toutes aujourd'hui à défavoriser.

Elle a ainsi adopté six amendements relatifs respectivement à :

- la dotation de base ;
- les modalités de la prise en compte du potentiel fiscal, pour le calcul de la dotation de péréquation ;
- l'introduction de potentiel fiscal superficiaire ;
- la part réservée à la dotation "voirie" dans la dotation de compensation ;
- la définition des logements sociaux, utilisée pour la répartition de la dotation de compensation.

● La hiérarchisation de la dotation de base

Egale à 40 % de la masse de la D.G.F. attribuée aux communes, elle a atteint, pour les communes, 19,2 milliards de francs en 1990 (alors que subsistait la dotation de référence 1979, tendant à l'amputer) ; elle sera de 24,9 milliards en 1991.

La hiérarchie de 1 à 2,5 entre les différentes strates de population, conduit à des écarts plus forts entre communes que pour les autres composantes de la D.G.F., ce qui apparaît d'autant plus difficilement acceptable qu'il s'agit de la part la plus importante de la D.G.F.

Dans le même temps, les communes rurales ne disposent pas des ressources nécessaires pour faire face à leurs dépenses. Il apparaît indispensable d'aller progressivement vers un tassement de la fourchette actuelle.

Votre commission vous propose donc que toutes les communes de 10 000 habitants ou moins bénéficient d'un coefficient proche de celui qui est actuellement appliqué aux communes de 10 000 à 15 000 habitants (1,7497), soit 1,7.

● **Amendement**

Avant l'article 10, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Art. - Le deuxième alinéa de l'article L. 234-2 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

communes de 0 à 499 habitants	1,7 ;
communes de 500 à 999 habitants	1,7 ;
communes de 1 000 à 1 999 habitants	1,7 ;
communes de 2 000 à 3 499 habitants	1,7 ;
communes de 3 500 à 4 999 habitants	1,7 ;
communes de 5 000 à 7 499 habitants	1,7 ;
communes de 7 500 à 9 999 habitants	1,7 ;
communes de 10 000 à 14 999 habitants	1,7497 ;
communes de 15 000 à 19 999 habitants	1,8568 ;
communes de 20 000 à 34 999 habitants	1,9639 ;
communes de 35 000 à 49 999 habitants	2,0710 ;
communes de 50 000 à 74 999 habitants	2,1781 ;
communes de 75 000 à 99 999 habitants	2,2852 ;
communes de 100 000 à 199 999 habitants	2,3923 ;
communes de 200 000 habitants et plus	2,5.

● La dotation de péréquation

Elle représente 37,5 % de l'enveloppe du "tronc commun" de la D.G.F. et atteindra 23,3 milliards de francs en 1991.

Elle est elle-même scindée en deux fractions :

- une fraction de 7,5 % répartie en fonction de l'insuffisance de revenu imposable par habitant ;

- une fraction de 30 % répartie en fonction de l'insuffisance du potentiel fiscal et de l'effort fiscal.

Deux aménagements principaux permettraient de mieux prendre en compte les intérêts des petites communes :

a) L'insuffisance de potentiel fiscal des communes devrait être apprécié non par rapport à la moyenne de la strate démographique comme c'est le cas actuellement, mais par rapport à la moyenne nationale, ce qui serait beaucoup plus équitable et plus conforme à nos principes constitutionnels. La richesse fiscale par habitant pourrait ainsi être appréciée dans l'absolu et non en valeur relative.

Dans la mesure où le potentiel fiscal par habitant croît sensiblement au fur et à mesure que la population de la commune s'élève, ce mode de calcul est très désavantageux pour les communes rurales.

En retenant la notion de potentiel fiscal moyen national, cela permet

- de rendre compte de l'insuffisance quasi générale du niveau de la richesse fiscale des communes de petite taille,

- de régler indirectement le problème des très grandes villes (plus de 200 000 habitants) qui actuellement sont considérées comme ayant un potentiel fiscal moyen inférieur à la moyenne car elles font partie du même groupe démographique que Paris,

- de supprimer les effets de seuil.

Telle est la voie que vous propose votre commission.

b) La notion de potentiel fiscal au kilomètre carré, ou potentiel fiscal "superficiaire", pourrait compléter le critère de l'effort fiscal dont on a précédemment décrit les inconvénients.

Pour les communes rurales, la notion de superficie est un bon indicateur de la ruralité.

La sous densité démographique qui pénalise actuellement les communes rurales n'est en effet pratiquement pas prise en compte dans le calcul de la D.G.F., alors que l'entretien de la voirie et des équipements divers, ainsi que l'organisation et le coût des transports de population représentent une lourde charge pour les communes qui disposent souvent, en montagne en particulier, de territoires très étendus.

Compte tenu du mode de calcul prévu par l'article 1. 234-8 du code des communes, qui fait appel pour le principal à la notion d'effort fiscal et subsidiairement, à celle d'insuffisance de potentiel fiscal pour majorer ou minorer les attributions de chaque commune,

l'introduction de la notion de l'insuffisance de potentiel fiscal "superficiaire" peut difficilement se faire sous une forme indifférenciée pour toutes les communes. C'est pourquoi, il est proposé ici de l'introduire par le biais d'une majoration distincte au profit de la catégorie de communes que l'on souhaite favoriser.

La répartition de la dotation de péréquation entre toutes les communes bénéficiaires se fera à enveloppe fermée. L'attribution revenant aux communes de plus de 2 000 habitants sera donc réduite à due concurrence de cette majoration.

● **Amendement**

Avant l'article 10, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

Art. - Dans le premier alinéa de l'article L. 234-8 du code des communes, les mots "le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique, tel qu'il résulte de l'article L. 234-2", sont remplacés par les mots "le potentiel fiscal moyen national par habitant"

● **Amendement**

Avant l'article 10, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Art. - Après le premier alinéa de l'article 234-8 du code des communes, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

" Toutefois l'attribution par habitant est majorée de 30 % dans les communes de moins de 2 000 habitants, dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur de 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants."

● **Amendement de coordination**

Avant l'article 10, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Art. - Le troisième alinéa de l'article L. 234-4 du code des communes est ainsi rédigé :

"Cette fraction est destinée à tenir compte de l'inégalité des ressources fiscales mesurée à partir du potentiel fiscal défini à l'article L. 234-6, de l'effort fiscal défini à l'article L. 234-5 et du potentiel fiscal superficiaire dans les conditions définies au deuxième alinéa de l'article L. 234-8."

● **La dotation de compensation**

Elle s'élève à 22,5 % des ressources du "tronc commun" de la D.G.F (soit 14 milliards de francs en 1991).

Rappelons que trois critères sont pris en compte, pour sa répartition :

- pour 60 % de son montant, le parc des logements sociaux ;
- pour 20 %, la longueur de la voirie (longueur doublée pour les communes de montagne) ;
- pour 20 %, le nombre d'élève scolarisés domiciliés dans la commune.

Le nombre d'élèves est un critère relativement neutre. La longueur de la voirie joue à l'avantage des communes rurales. Mais la prépondérance du critère logement social -compte tenu de sa définition de surcroît- est une manière de limiter très fortement, voire d'exclure, le milieu rural de la redistribution opérée par la dotation de compensation.

Votre commission vous demande de bien vouloir adopter deux articles additionnels relatifs à la dotation de compensation.

Le premier répond au souci de revaloriser le critère de la voirie-qui est le seul favorable aux communes rurales à l'intérieur de cette dotation et même de la D.G.F.-, en portant sa part relative à 40 %.

Corrélativement, est supprimé le critère des élèves domiciliés dans la commune, un critère qui désavantage actuellement tant les très petites communes, que les grandes agglomérations, et n'apparaît pas véritablement significatif. En zone rurale, les charges liées à l'élève se traduisent d'abord par l'obligation d'entretenir une importante voirie pour les transports scolaires.

Le deuxième article additionnel est relatif à la part des **logements sociaux** dans la **dotation de compensation** et répond à un double objet :

- Faire entrer dans la catégorie des logements sociaux le secteur locatif aidé qui, en zone rurale, peut prendre des formes diversifiées (réhabilitation du parc ancien, petites opérations ponctuelles).

- Ensuite, il y a lieu de tenir compte des directives ministérielles qui orientent systématiquement la quasi totalité des aides au logement vers les zones urbaines. Implicitement, la nouvelle rédaction proposée ici pour le 3° de l'article L. 234-10 supprime l'exclusion du bénéficiaire du critère logement social des **opérations portant sur moins de cinq logements**, comme le faisait déjà le texte adopté en première délibération par l'Assemblée nationale, sur amendement de M. FRÉVILLE. Le Gouvernement a fait rejeter cette disposition en seconde délibération. Il vous est proposé de rétablir cette suppression.

● Amendement

Avant l'article 10, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Art. - Le deuxième alinéa (1°) et le troisième alinéa (2°) de l'article L. 234-10 du code des communes sont remplacés par l'alinéa suivant :

"1° Pour 40 % de son montant, proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ; pour les communes situées en zone de montagne, la longueur de la voirie est doublée ;

● **Amendement**

Avant l'article 10, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Art. - Le quatrième alinéa (3°) de l'article L. 234-10 du code des communes est ainsi rédigé :

3° Pour 60 % de son montant, en fonction de l'importance du parc de logements sociaux, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Ce décret précisera les conditions dans lesquelles les logements locatifs financés par les communes en zone rurale sont pris en compte dans le parc des logements sociaux".

Article 10 (nouveau)

Solidarité financière au profit des départements ruraux

● **Commentaire**

Cet article introduit sur un amendement de M. Barrot, s'inscrit dans une perspective d'aménagement du territoire et donne au projet de loi une dimension élargie par rapport aux deux premiers volets, eux-mêmes liés à la préoccupation de l'aménagement, mais limités à la ville.

L'objectif poursuivi est de renforcer les moyens, actuellement très insuffisants, des départements ruraux déjà éligibles à la dotation de fonctionnement minimale des départements.

Rappelons que l'article 34 de la loi du 29 novembre 1985 avait prévu que seraient éligibles à la dotation minimale, les départements de moins de 200.000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements.

L'article 6 de la loi du 5 janvier 1988 a restreint ce critère d'éligibilité en prévoyant que la dotation bénéficierait aux départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % à la moyenne ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % à la moyenne des départements.

Répondent actuellement à l'un ou l'autre de ces critères 21 départements métropolitains et les 4 départements d'outre-mer qui se sont partagé en 1990, 111 millions de francs au titre de cette dotation, sur un montant de DGF départementale de 13,89 milliards de francs (soit 0,79 % de ce montant) et qui devraient se répartir 119,8 millions de francs en 1991 sur 14,759 milliards de francs (soit 0,81 %).

C'est dire que la dotation minimale ne concrétise pas à l'heure actuelle un effort de solidarité très élevé envers les départements ruraux.

On ne peut pour autant approuver les modalités mises en oeuvre par le présent article pour renforcer cette solidarité.

Dans la logique des générosités cloisonnées organisées par les deux volets initiaux du projet de loi, les départements éligibles à la dotation minimale, devraient bénéficier d'un concours supplémentaire (de 150 millions de francs en 1992 et de 300 millions de francs en 1993), mais financés par un petit nombre de départements "contributifs" considérés comme riches. Le mode de sélection de ces départements repose sur des critères analogues à ceux retenus pour la dotation de solidarité urbaine. Il s'agit :

1. des départements dont :

- le potentiel fiscal par habitant est supérieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des départements ;
- et dont le rapport entre le nombre de logements sociaux (toujours selon la définition DGF qui désavantage les ruraux) et la population du département est inférieure à 10 %.

Ces départements verront leur DGF amputée de 10 % à partir de 1993. Il semble que l'on ait voulu mettre en place un mécanisme annuel. La rédaction retenue pourrait conduire à une disparition progressive de la D.G.F. de ces départements, à terme.

Pour 1992, le taux de prélèvement ne serait que de 5 %.

2. des départements dont :

- le potentiel fiscal par habitant est supérieur au **double** du potentiel fiscal national par habitant des départements.

Le prélèvement effectué sur la DGF de ces départements sera de 16 % à partir de 1993, le taux du prélèvement étant de 8 % en 1992.

Il est inutile d'insister sur le caractère spoliateur d'un tel mécanisme pour les départements mis à contribution. Ce qui frappe tout autant, c'est la liste de ces départements : dix sur les quatorze départements concernés sont des départements de montagne où l'habitat est surtout rural et où par conséquent les logements sociaux au sens DGF du terme sont en valeur relative moins nombreux qu'ailleurs.

● Propositions de la Commission

La commission a sur le mécanisme institué pour l'article 10, les mêmes réserves que sur les deux autres volets du projet de loi. Elle considère que la solidarité ne se divise pas et qu'elle est mieux supportée quand elle est le fait de tous, y compris de ceux qui en bénéficieront, selon le principe de la redistribution.

Elle considère que le mécanisme de la dotation minimale mis en place en 1988 pour les départements ruraux est bon et qu'il suffira de revaloriser le montant de cette dotation, à due concurrence de l'enveloppe dégagée par l'article 10. Le montant correspondant sera prélevé sur l'ensemble de la DGF des départements.

Elle a saisi cette occasion pour un toilettage de l'article 34 de la loi du 29 novembre 1985. Elle a en particulier prévu que la répartition de la dotation de fonctionnement minimale entre les départements bénéficiaires se ferait en tenant compte de la densité de population, à côté du potentiel fiscal et de la longueur de la voirie.

● **Amendement**

Rédiger comme suit l'article 10 (nouveau) :

L'article 34 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 modifiée relative à la dotation globale de fonctionnement est ainsi rédigé :

"Les départements de métropole et d'outre-mer dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40% au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ou dont le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60% au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements bénéficient d'une dotation de fonctionnement minimale."

"Le montant des sommes à répartir entre les départements bénéficiaires est prélevé sur les ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des départements. Il est fixé chaque année par le Comité des finances locales."

"Ce montant ne peut être inférieur à 270 millions de francs, pour 1992 et à 420 millions de francs, pour 1993. Pour les années ultérieures son taux d'évolution ne peut être inférieur à celui du montant des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des départements."

"Les départements qui cessent de remplir les conditions pour bénéficier de la dotation de fonctionnement minimale, perçoivent, à ce titre, la première année, une dotation égale aux deux tiers de la dotation perçue l'année précédente, et la deuxième année, au tiers de cette même dotation."

"Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de répartition de la dotation de fonctionnement minimale entre les départements bénéficiaires, en tenant compte notamment de leur potentiel fiscal, de leur densité de population et de la longueur de leur voirie."

*

* *