

N° 206 (Rectifié)

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1988-1989

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 décembre 1988.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 février 1989.

PROPOSITION DE LOI

portant réforme de la dotation globale de fonctionnement,

PRÉSENTÉE

Par MM. Edouard LE JEUNE, Jean-Pierre BLANC, Maurice BLIN, Roger BOILEAU, Raymond BOUVIER, Jacques BOYER-ANDRIVET, Paul CARON, Louis de CATUELAN, Jean CAUCHON, Jean CLUZEL, André DAUGNAC, Jean FAURE, Jacques GENTON, Jean GUENIER, Rémi HERMENT, Jean HUCHON, Claude HURIET, Louis JUNG, Pierre LACOUR, Bernard LAURENT, Henri LE BRETON, Louis LE COZANNET, Jacques MACHET, Jean MADELAIN, Kléber MALECOT, Louis MERCIER, Daniel MILLAUD, Louis MOINARD, Claude MONT, Jacques MOSSION, Raymond POIRIER, Jean POURCHET, Guy ROBERT, Pierre SCHIELÉ, Georges TREILLE, Pierre VALLON et Louis VIRAPOULLÉ,

Sénateurs.

(Renvoyée 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.)

Finances locales. — Collectivités locales - Dotation de compensation - Dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) - Pèrèquation.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les objectifs que le Gouvernement avait assignés à la réforme de la Dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) adoptée fin 1985 visaient à prendre en considération le lien existant entre le montant des dépenses de fonctionnement par habitant et la taille des collectivités locales, à rénover et simplifier les mécanismes de péréquation, à créer une dotation de compensation tenant compte d'un certain nombre de charges et de situations particulières à certaines collectivités et enfin à diminuer la garantie de progression de la D.G.F. en d'accroître la marge de redistribution entre les collectivités.

Le Sénat s'était rallié à un texte de compromis qui réserve une suite favorable à un certain nombre de préoccupations exprimées au cours des débats et notamment l'exclusion de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs du montant de la D.G.F. une garantie minimale de progression fixée à 55 % du taux de progression de l'ensemble de la dotation (au lieu de 40 %) et une modification des critères de répartition de la dotation de compensation : 20 % pour les enfants scolarisables (au lieu de 15 %) ; 60 % pour les logements sociaux locatifs et en accession à la propriété (au lieu de 55 %).

En l'absence de toute simulation sérieuse, et malgré les vives réserves émises par bon nombre de nos collègues, ce compromis pouvait apparaître comme acceptable.

Il convient cependant de considérer à la lumière des sommes notifiées aux différentes communes pour les exercices 1986, 1987 et 1988 que l'application de cette réforme entraîne de très graves inégalités entre les collectivités.

La répartition des dotations de base et de péréquation pose problème mais il faut se rendre à l'évidence, ce sont bien les critères de répartition de la dotation de compensation qui entraînent les plus graves distorsions entre les communes.

L'institution de cette dotation représentait selon les auteurs du projet de loi « l'une des innovations les plus importantes » : elle avait pour but de compléter la dotation de péréquation en prenant en compte les « charges particulières » de certaines communes :

— le nombre d'enfants scolarisables qui entraîne des charges supplémentaires liées à la nécessité de réglementer la circulation à la sortie des écoles et la création puis la gestion de nouvelles infrastructures et notamment des centres de loisirs ;

— la longueur de la voirie communale, dont 70 % des attributions reviennent aux communes rurales ;

— l'importance du parc des logements sociaux : « critère qui à la différence du précédent avantage au contraire les grandes villes » (rapport A.N. n° 2859, p. 27).

De fait, la pondération des différents critères de la dotation de compensation qui représente 22,5 % de la D.G.F. des communes en réservant 60 % de la dotation de compensation aux seuls logements sociaux, malgré l'inclusion des logements en accession à la propriété favorise de manière trop importante certaines communes urbaines ou suburbaines.

Or, si la voirie constitue incontestablement une charge très lourde pour toutes les communes mais surtout pour les plus petites, pour lesquelles l'étendue du territoire se conjugue avec la modicité de leurs ressources fiscales, si l'on peut considérer que l'importance du nombre d'enfants scolarisables entraîne des charges induites, il n'en va guère de même pour les logements sociaux locatifs, dont la gestion relève au surplus d'offices communaux ou départementaux d'habitations à loyer modéré.

Ce dernier critère apparaît en réalité plus politique qu'objectif, comme tend à le prouver l'exemple suivant :

— Deux communes de la même importance disposent d'une longueur de voirie communale de 30 kilomètres. La première ville, pavillonnaire, n'ayant aucun logement locatif, la seconde abrite un millier de logements sociaux. Toutes deux ont 1.000 enfants scolarisables. La commune A aura perçu 157 458 F de dotation de compensation en 1988. La commune B a perçu de son côté 919 883 F à ce titre. Ces sommes étaient respectivement de 70 230 F et 437 230 F en 1986.

Une telle différence est considérable et s'accroîtra encore plus au fil des ans, l'application de la réforme ayant été étalée sur cinq ans.

Dans ces conditions, il convient de procéder dans les meilleurs délais à un rééquilibrage des critères de répartition de la dotation de compensation tenant compte des véritables charges supportées par nos communes en réservant une part primordiale à la longueur de la voirie et au nombre d'enfants scolarisables, aucune justification sérieuse ne pouvant conduire à consacrer près des deux tiers de cette dotation aux logements sociaux.

Ce sont les raisons pour lesquelles, nous vous proposons une nouvelle répartition tenant compte pour 10 % du nombre de logements sociaux locatifs, et en accession à la propriété, pour 30 % du nombre d'élèves scolarisables et pour 60 % de la longueur de la voirie communale, laquelle continuerait à être doublée pour les communes de montagne.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

L'article L. 234-10 du code des communes est rédigé comme suit :

« *Art. L. 234-10.* — Il est institué une dotation de compensation destinée à tenir compte de certaines charges particulières des communes. Cette dotation est répartie entre l'ensemble des communes.

« 1° Pour 30 % de son montant, proportionnellement au nombre d'enfants de 3 à 16 ans domiciliés dans la commune.

« 2° Pour 60 % 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.

« 3° Pour 10 % de son montant, en fonction de l'importance du parc des logements sociaux et dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

« La part des ressources affectées à la dotation de compensation est fixée à 22,5 % de la dotation globale de fonctionnement des communes après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers régis par les articles L. 234-13 et L. 234-14 et pour la garantie d'évolution prévue à l'article L. 234-19-1. »