

N° 167

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE 1969-1970

---

Enregistrée à la Présidence du Sénat le 5 janvier 1970.

Rattachée, pour ordre, au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1969.

## PROPOSITION DE LOI

*relative au financement et à la gestion des équipements collectifs  
des communes-dortoirs,*

PRÉSENTÉE

Par M. Robert SCHMITT,

Sénateur.

---

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

---

**Syndicats de communes.** — Agglomérations - Communes - Equipements collectifs - Impôts locaux - Finances locales.

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Une circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 17 août 1957 définissait les communes-dortoirs comme étant des communes « où se rencontrent de graves difficultés pour faire face à des dépenses très lourdes ».

Douze années ont passé depuis la publication de ce texte mais la définition demeure identique : ces « graves difficultés » et des « dépenses très lourdes » n'ont cessé de croître. Leur acuité est devenue telle qu'il importe de permettre à ces communes de faire face valablement aux charges qui leur sont ainsi imposées et nous vous proposons, à ce sujet, une solution, déjà suggérée plusieurs fois par diverses autorités administratives mais non encore retenue.

### **Des causes économiques de l'existence des communes-dortoirs.**

Certaines régions, et notamment l'Est de la France, connaissent, fait de l'expansion industrielle qui entraîne un appel constant de main-d'œuvre, une situation démographique exceptionnelle dont les incidences sont sérieuses et diverses.

En raison d'une saturation déjà prononcée des centres de population dits « attractifs », il a, en effet, fallu recourir à des implantations périphériques, dans d'autres localités, qu'il est maintenant habituel de dénommer « communes-dortoirs ».

Ces localités sont « vivantes » par la présence d'une population nombreuse et proportionnellement très jeune, mais, par ailleurs, pratiquement « mortes » faute des équipements généraux qui s'imposent de plus en plus.

N'ayant pas un caractère industriel ni même commercial, elles se trouvent placées dans une situation financière très critique, du fait de l'apport massif de populations nouvelles qui engendrent des dépenses importantes d'aménagement de toute nature, sans compensation financière suffisante par des ressources adaptées.

Il en est ainsi des dépenses d'infrastructures et d'équipements généraux et socio-éducatifs ainsi que de l'extension des services publics entraînant une majoration des effectifs du personnel communal.

### **Des problèmes des communes-dortoirs.**

A l'origine, les communes-dortoirs étaient souvent de petites communes rurales dont la population s'est brusquement multipliée par 5, 10 et même par 20. De ce fait, elles ne possédaient pas auparavant de groupes scolaires importants, de réseaux adaptés de voirie, de distribution d'eau, de gaz, d'électricité et d'égouts.

Aussi faut-il tout construire ou équiper.

En matière d'enseignement primaire, par exemple, il est admis que, dans le cadre des communes traditionnelles, le coefficient familial d'enfants d'âge scolaire primaire est évalué, sur le plan national, à 0,6 ou 0,7.

Dans les communes-dortoirs, les logements étant attribués à des ménages jeunes ayant tous des enfants, le coefficient atteint 1,7 et même 2.

En conséquence, les municipalités se trouvent devant l'obligation de créer de nombreuses classes d'enseignement primaire. Le coût de construction des écoles est certes, en grande partie, financé par des subventions, mais il faut, parallèlement, assurer l'entretien, le nettoyage, le chauffage et l'éclairage des nouvelles classes, ainsi que le logement des instituteurs, soit réellement, soit par indemnités.

Si le problème se limitait à l'enseignement, on pourrait éventuellement imaginer une formule compensatrice au bénéfice des communes qui se trouvent dans l'obligation de construire et de gérer un nombre de classes primaires dépassant une moyenne normale, qu'il serait facile de déterminer à l'échelon national.

Mais, il n'en est rien : c'est l'ensemble des services publics qu'il faut étendre et les dépenses complémentaires d'entretien des voiries, d'enlèvement d'ordures ménagères, de services d'incendie, de services administratifs, de services sociaux, pour ne parler que de celles-là, obèrent gravement aussi les budgets des communes-dortoirs, dont les recettes normales n'évoluent pas dans les mêmes proportions que le chiffre de la population.

La recherche des capitaux d'investissements pose des problèmes souvent insolubles, et lorsque ces équipements scolaires ou ces réseaux précédemment énoncés peuvent être réalisés, il faut ensuite en assurer l'amortissement, l'exploitation et l'entretien. Les municipalités n'ont malheureusement pas à leur disposition les moyens de trouver des recettes correspondantes, à une telle échelle.

#### **Des ressources fiscales des communes-dortoirs.**

Pour augmenter leurs ressources fiscales hors l'institution de certaines taxes spécialisées, les conseils municipaux des communes-dortoirs ont, comme tous les conseils municipaux de France, pour seule possibilité le vote des centimes additionnels. Le nombre de ceux-ci est fonction de la valeur du centime communal. Cette valeur du centime étant la somme des valeurs du centime de chacune des quatre anciennes contributions directes, les communes-dortoirs sont nettement désavantagées par rapport aux communes attractives en raison de la faible valeur de leur centime et de la part modeste représentée, dans cette valeur, par la patente.

En effet, d'une part, pour ce qui est du *foncier non bâti*, les valeurs locatives sont très limitées et se réduisent au fur et à mesure de la réalisation de nouvelles constructions.

Pour le *foncier bâti*, d'autre part, la base d'imposition devrait théoriquement augmenter considérablement en raison du développement des ensembles d'habitation, mais les constructions nouvelles sont exonérées de l'impôt foncier pendant 25 ans. La perte en résultant se trouve certes compensée à raison de 90 % par une allocation compensatrice servie par l'État, conformément aux dispositions prises en application de la loi n° 56-780 du 4 août 1956, mais en raison, précisément, du développement rapide de la

construction, les réévaluations des bases d'imposition sont incomplètes ou exécutées tardivement, ce qui entraîne, pour les communes, des pertes de ressources préjudiciables.

Ressource non négligeable, surtout dans les communes en ascension rapide, dont les constructions nouvelles ont une valeur locative élevée et à partir de laquelle, par conséquent, sont déterminées les nouvelles bases d'imposition, la *taxe d'habitation* ou *contribution mobilière* devient, de ce fait, prépondérante dans la définition de la valeur du centime et les occupants des logements se trouvent, à ce titre, lourdement frappés, alors que leurs possibilités contributives sont limitées s'agissant le plus souvent de personnel ouvrier et de familles nombreuses.

Principale ressource des communes industrielles attractives, la *patente* enfin est infime dans les communes-dortoirs, le secteur tertiaire passible de cet impôt étant quasiment inexistant, du moins dans la première phase de développement.

Les règles de l'urbanisme tendant à séparer les zones résidentielles des zones industrielles, il est à présager que les localités ainsi vouées à l'habitat n'auront plus la faculté d'accepter, sur leur territoire, des installations industrielles importantes, génératrices de recettes fiscales suffisantes. Les communes-dortoirs sont d'ailleurs nées du souci d'éloigner les populations des zones de fumées et des nuisances industrielles.

De l'ensemble de ces considérations, il résulte que l'importance des « patentes » individuelles, pour des contribuables de même qualification mais résidant dans une commune « satellite » plutôt que dans une commune « attractive », varie parfois au décuple, puisque les conseils municipaux, à défaut d'une valeur du centime appréciable, sont obligés d'équilibrer leur budget en votant des masses de centimes additionnels qui alourdissent sérieusement les impositions individuelles.

A l'inverse, l'intégralité du produit des patentes industrielles des usines situées dans une commune « attractive » continue à aller uniquement à cette dernière, bien qu'une fraction importante du personnel de cette même usine habite dans des communes « dortoirs » voisines et alors même qu'un des éléments de calcul de la patente est précisément l'effectif du personnel des usines considérées.

### De la nécessité et du choix d'une solution.

*Une telle situation est profondément injuste et une réforme s'impose.* Il importe que des solutions de solidarité soient recherchées entre les communes faisant partie d'un même complexe industriel ou commercial. Ces solutions doivent être définies *impérativement et à l'échelon national* car, trop souvent, les élus municipaux hésitent à recourir eux-mêmes aux moyens susceptibles de résoudre leurs problèmes.

Pour ce faire, deux possibilités s'offrent à nous :

— *ou bien organiser une répartition des recettes fiscales* provenant d'une même usine, au titre de la patente, entre toutes les communes qui abritent du personnel de cette usine, au prorata du nombre des ouvriers et employés de celle-ci.

Une telle répartition du produit de la patente améliorerait sensiblement le budget des communes « dortoirs » mais, sur un plan pratique, cette solution nous a semblé difficilement réalisable ;

— *ou bien associer de façon impérative à un certain nombre de tâches, les communes intéressées* et ce dans le cadre des Syndicats intercommunaux prévus aux articles 141 et suivants du Code de l'Administration communale.

Cette seconde solution, que nous avons choisie, nous paraît de nature à empêcher la dilapidation de fonds parfois pléthoriques par les communes attractives, alors qu'en revanche, les communes voisines n'ont même pas la possibilité financière de réaliser les équipements indispensables à la vie collective des familles du personnel de l'usine vivant dans les communes-dortoirs.

\*

\* \*

Si vous adoptez notre proposition de loi, le Ministre de l'Intérieur et son collègue de l'Economie et des Finances pourront constater par décret en Conseil d'Etat que dans une zone intercommunale, 50 % de la population *active* travaille dans une ou plusieurs communes centres percevant au titre de la fiscalité locale directe une patente des établissements industriels représentant plus de 50 % du rendement des anciennes contributions directes.

Dans un tel cas, les communes ainsi intéressées seront invitées par le Préfet, dans un délai de *trois mois* à compter de la date de publication du décret, à constituer un Syndicat intercommunal à vocation multiple.

Les communes disposeront alors de *trois mois* pour cette constitution.

Un délai maximum de *six mois* se sera donc écoulé entre la publication du décret et la mise en place du Syndicat intercommunal, ce qui permet une utile concertation entre les communes intéressées et une première étude des problèmes communs.

Une zone intercommunale pouvant s'étendre sur deux ou même trois et quatre départements, nous avons envisagé cette hypothèse et prévu à l'article 4 de la présente proposition de loi que dans un tel cas le Syndicat serait constitué par arrêté du Ministre de l'Intérieur.

Ainsi qu'il est stipulé dans l'article 5 de notre proposition, le Syndicat ainsi constitué s'efforcera de résoudre les problèmes des communes intéressées notamment en ce qui concerne la création et la gestion des zones d'habitation ainsi que des équipements d'aménagement et de viabilité de ces zones et les équipements socio-éducatifs.

Le Comité du Syndicat pourra, de sa propre initiative, proposer d'en élargir les compétences (art. 5), la décision finale appartenant en la matière aux conseils municipaux intéressés.

Nous avons défini dans notre article 7 les conditions dans lesquelles sera fixé l'effectif du Comité du Syndicat et il nous a semblé que l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 16 du Code de l'Administration communale était applicable.

Nous avons prévu aux deuxième et troisième alinéas de ce même article les conditions dans lesquelles seraient répartis les sièges à défaut d'accord entre les conseils municipaux et nous avons précisé le mode de révision de cette répartition.

Quant aux ressources du Syndicat, elles seront tout d'abord celles qui sont prévues par le droit commun et qui sont visées à l'article 149 du Code de l'Administration communale.

Le Comité du Syndicat pourra, en outre, voter des centimes additionnels en fonction de ses besoins, selon des règles comparables à celles qui existent pour d'autres groupements de communes et qui ont été notamment fixées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966.

Ajoutons enfin que, parce qu'il constitue un groupement de communes, le Syndicat dont nous proposons la création entraînera le versement des majorations de subventions prévues pour les groupements volontaires des communes par le décret n° 64-884 du 27 août 1964.

\*  
\* \*

Si, comme nous, vous estimez que ces dispositions sont de nature à porter remède à la grave situation financière des communes-dortoirs, nous vous demandons d'adopter la proposition de loi suivante :



## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Lorsqu'un décret en Conseil d'Etat pris sur proposition conjointe du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Economie et des Finances constate que, dans une agglomération multicommunale, 50 % au moins de la population active travaille dans une ou plusieurs communes-centres attractives percevant, au titre de la fiscalité locale directe, une patente des établissements industriels représentant plus de 50 % du rendement total des anciennes contributions directes ou des taxes principales d'Alsace et Moselle, il est institué entre les communes composant cette agglomération un Syndicat intercommunal à vocation multiple dans les conditions prévues aux articles 141 et suivants du Code de l'Administration communale hormis les dispositions prévues à l'article 7 de la présente loi.

### Art. 2.

Les communes visées par le décret prévu à l'article premier ci-dessus sont invitées par le Préfet à constituer le Syndicat dans un délai de trois mois à compter de la date de publication du décret. Elles disposent d'un délai de trois mois pour cette constitution à compter de la notification du Préfet.

### Art. 3.

A défaut de constitution du Syndicat dans le délai prévu à l'article 2 ci-dessus, un arrêté préfectoral constitue le Syndicat de plein droit.

### Art. 4.

Lorsque les communes appartiennent à plusieurs départements, le Syndicat est constitué par arrêté du Ministre de l'Intérieur.

Art. 5.

Le Syndicat intercommunal à vocation multiple prévu par la présente loi a obligatoirement pour objet prioritaire la gestion des zones d'habitation ainsi que la création, l'exploitation et l'entretien des équipements d'aménagement et de viabilité de ces zones et de leurs équipements collectifs socio-éducatifs.

Art. 6.

Le Comité du Syndicat prévu à l'article 144 du Code de l'Administration communale peut proposer d'élargir les compétences du Syndicat définies à l'article précédent. L'extension des compétences doit être approuvée par délibération de chacun des conseils municipaux des communes membres du Syndicat.

Art. 7.

Les effectifs du Comité du Syndicat sont fixés conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 16 du Code de l'Administration communale.

La population à prendre en considération étant celle de l'ensemble des communes composant le Syndicat.

A défaut d'accord amiable entre les conseils municipaux, la répartition des sièges du Comité s'effectuera à la répartition proportionnelle au plus fort reste des communes associées dans des conditions qui seront précisées par un décret pris en Conseil d'Etat.

Art. 8.

Les recettes du budget du Syndicat sont celles prévues à l'article 149 du Code de l'Administration communale.

Art. 9.

Dans les départements autres que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, le Syndicat peut percevoir des impositions au titre des quatre anciennes contributions directes : contribution mobilière et contribution des patentes, contributions foncières des propriétés bâties et des propriétés non bâties dont les règles d'assiette sont fixées par les articles 1381 à 1493 bis du Code général des impôts.

La quotité de ces impositions est fixée par le Comité du Syndicat en fonction de ses besoins à un nombre variable de centimes par franc des principaux fictifs desdites impositions.

Le principal fictif qui sert de base au produit des centimes communautaires visés précédemment est égal à la somme des principaux fictifs de chacune des communes groupées dans le Syndicat.

Ce principal fictif est déterminé, comme en matière d'impositions communales et départementales, dans les conditions prévues aux articles 1637 à 1642 du Code général des impôts.

L'Etat perçoit à son profit, en addition aux impositions du Syndicat des centimes pour frais d'assiette, de perception et non-valeurs suivant les mêmes modalités qu'en ce qui concerne les impositions communales visées par l'article 1643 du Code général des impôts.

Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, le Syndicat peut percevoir des impositions portant sur les taxes foncières, sur la taxe d'habitation et sur la patente, dont les règles d'assiette sont fixées par l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945 et par les textes subséquents.

La quotité de ces impositions est fixée par le Comité du Syndicat en fonction de ses besoins, à un nombre variable de centimes.

La valeur du centime du Syndicat est déterminée dans les conditions prévues par l'article 66 de l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945, d'après le total des bases d'imposition de chacune des communes groupées dans ce Syndicat.

Elle est égale au centième du total de ces bases d'imposition respectivement multipliées au préalable par le taux de base, correspondant à chaque taxe, fixé dans les conditions prévues par l'article 65 de l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945.

Le même nombre de centimes s'applique à chacune des quatre taxes mais le Syndicat peut être autorisé par le Préfet à appliquer respectivement à chacune de ces taxes un nombre supplémentaire de centimes qui ne saurait pour aucune d'elles excéder 20 % du nombre de centimes du Syndicat portant sur l'ensemble de ces mêmes taxes.

La valeur de chacun de ces centimes supplémentaires est égale, comme pour les centimes ordinaires, au centième du produit du total des bases d'imposition de la taxe considérée dans le Syndicat par le taux de base correspondant.

L'Etat perçoit à son profit, sur le produit des impositions du Syndicat des frais d'assiette et non-valeurs suivant les mêmes modalités qu'en ce qui concerne les impositions directes départementales et communales visées par les articles 68 et 120 de l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945.

La quotité de ces frais est fixée par arrêté du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Economie et des Finances dans la limite des prélèvements de même nature autorisée par les articles 68 et 120 de l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945.

#### Art. 10.

Les impositions établies au profit du Syndicat sont assises et perçues suivant les mêmes modalités que les centimes syndicaux et communaux.

#### Art. 11.

Sous réserve des dispositions de la présente loi, les dispositions du Code de l'Administration communale sont applicables aux Syndicats intercommunaux à vocation multiple constitués en application des articles précédents.

#### Art. 12.

Des décrets en Conseil d'Etat détermineront en tant que de besoin les modalités d'application de la présente loi.