

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1986.

PROPOSITION DE LOI

portant réforme de la dotation globale de fonctionnement.

PRÉSENTÉE

Par M. Pierre SALVI, Roger BOILEAU, Louis CAIVEAU, Paul CARON, Louis de CATUELAN, Jean CAUCHON, Pierre CECCALDI-PAVARD, Jean CLUZEL, Jean COLIN, Jean FAURE, Jacques GENTON, Rémi HERMENT, Jean HUCHON, Claude HURIET, Louis JUNG, Pierre LACOUR, Bernard LAURENT, Edouard LE JEUNE, Jacques MACHET, Jean MADELAIN, Louis MERCIER, Guy ROBERT, Georges TREILLE, Claude MONT, Pierre SCHIELÉ, 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.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS.

Les objectifs que le Gouvernement avait assignés à la réforme de la D.G.F. adoptée au cours de la session d'automne 1985 visaient notamment 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. afin 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 30 %) ; 20 % pour la voirie communale (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 l'exercice 1986 que l'application de cette réforme entraîne de très graves inégalités entre les collectivités.

Si la répartition des dotations de base et de péréquation ne semble souffrir aucune critique majeure, il n'en va pas de même pour la dotation de compensation.

L'institution de cette dotation représentait selon les auteurs du projet de loi « l'une de ses 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 soit 1,46 milliard de francs pour 1985, 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 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 percevra 70.230 F de dotation de compensation. La commune B percevra de son côté 437.230 F à ce titre.

Une telle différence est considérable et ne pourra que s'accroître au fil des ans, l'application de la réforme étant étalée sur cinq années.

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.

De cette manière, les communes de référence :

– A (30 kilomètres de voirie, 1.000 élèves, aucun logement social) ;

– B (idem, 1.000 logements sociaux)

auraient respectivement perçu 142.690 F et 203.690 F en 1986.

De son côté, une commune rurale disposant de 20 kilomètres de voirie et vingt enfants scolarisables ayant perçu 17.720 F de dotation de compensation, percevrait avec le nouveau système 51.800 F (respectivement 34.540 F et 102.260 F lorsqu'elle est située en zone de montagne).

Par ailleurs, comme l'avaient souligné et demandé à juste titre les commissions des finances et des lois de la Haute Assemblée, il convient de rétablir le mécanisme initial d'indexation de la D.G.F. sur le traitement annuel des fonctionnaires afférent à l'indice 100 de la fonction publique, afin de tenir compte de la diminution du rythme de progression du produit net de la T.V.A. et renforcer l'efficacité de la D.G.F. : tel est l'objet de l'article 2 de la présente proposition de loi, que nous vous prions de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

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'État.

« 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. » .

Art. 2.

Le sixième alinéa de l'article L. 234-1 du code des communes est ainsi rédigé :

« Au cas où la dotation globale de fonctionnement ainsi calculée présenterait par rapport à celle de l'exercice précédent un taux de progression inférieur à celui constaté pendant la même période de référence, pour l'accroissement du traitement annuel des fonctionnaires défini à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires affèrent à l'indice 100 nouveau majoré, ce dernier taux serait appliqué lors de la régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement. »

Art. 3.

Les dépenses éventuellement entraînées par l'application des dispositions de la présente proposition de loi sont compensées par l'institution à due concurrence d'une taxe spéciale sur les tabacs importés des pays non membres de la Communauté économique européenne.