

N° 267

—
SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 – 1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 10 avril 1991.

RAPPORT (1)

FAIT

au nom de la commission mixte paritaire (2) chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes,

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) Le même rapport est déposé à l'Assemblée nationale par M. René Dosière, député, sous le numéro 1954.

(2) Cette commission est composée de : MM. Michel Sapin, député, président ; Christian Poncelet sénateur, vice-président ; MM. René Dosière, député, Paul Girod, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Alain Richard, Jacques Floch, Gilbert Bonnemaïson, Dominique Perben, André Santini, députés ; MM. Roger Chinaud, Michel Rufin, Jean Faure, Paul Loridant, Michel Moreigne, sénateurs.

Membres suppléants : MM. Augustin Bonrepaux, Jean-François Delahais, Jacques Guyard, Pierre Mazeaud, Pascal Clément, Francis Delattre, Jacques Brunhes, députés ; MM. Jean Clouet, Henri Collard, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Geoffroy de Montalembert, Roger Romani, Robert Vizet, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : Première lecture : 1899, 1907 et T.A. 454.
Deuxième lecture : 1948.

Sénat : Première lecture : 242, 253, 251, 252 et T.A. 91 (1990-1991).

Collectivités locales.

MESDAMES, MESSIEURS,

La Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes s'est réunie le mercredi 10 avril 1991 au Palais Bourbon.

Elle a tout d'abord procédé à la nomination de son Bureau qui a été ainsi constitué :

- *M. Michel SAPIN*, député, président,
- *M. Christian PONCELET*, sénateur, vice-président.

Puis la Commission a désigné :

- *M. René DOSIÈRE*, député,
- *M. Paul GIROD*, sénateur,

comme rapporteurs, respectivement, pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

Le Président Michel Sapin a invité les deux rapporteurs à présenter les travaux de leur assemblée respective.

M. Paul Girod, rapporteur pour le Sénat, a indiqué que la Haute Assemblée adhérerait à plusieurs des principes qui avaient guidé l'élaboration du projet de loi : la nécessité de mettre en place un mécanisme de solidarité au profit des communes urbaines en difficulté ainsi qu'un dispositif propre à la région d'Ile-de-France, et d'y consacrer les moyens financiers prévus par le Gouvernement ; l'application dès 1991 des dispositions relatives à la dotation de solidarité urbaine ; le financement de cette dotation au moyen d'une évolution différenciée de la garantie de progression minimale de la dotation globale de fonctionnement de certaines communes.

M. Paul Girod a ajouté que le Sénat approuvait également le principe d'un mécanisme de solidarité financière entre les départe-

tements, même si la rédaction adoptée sur ce point par l'Assemblée nationale pouvait être jugée quelque peu lapidaire, et que les deux assemblées ne pouvaient qu'être d'accord sur la nécessité d'un geste significatif à l'égard des communes rurales, les dispositions retenues en ce domaine par le Sénat et soumises à simulation, étant plus précises.

Concernant le fonds propre à la région d'Ile-de-France, il a émis des réserves sur la conformité à la Constitution des dispositions du projet de loi, souligné les inconvénients pratiques du mécanisme proposé et rappelé la préférence du Sénat pour un fonds géré par les seuls élus et dont les ressources seraient affectées à des opérations définies par voie contractuelle entre le fonds et la collectivité bénéficiaire qui rendrait compte de l'utilisation des crédits.

Il a conclu son intervention en indiquant que le Sénat tenait à ce que la définition des communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine ou appelées à participer à son financement repose sur un critère plus précis que celui de leur parc de logements sociaux, même complété par la prise en compte des bénéficiaires d'une aide personnelle au logement ; toutefois, se déclarant conscient du temps que pourrait prendre la mise au point définitive de l'indice des charges à caractère social proposé par le Sénat, il s'est déclaré prêt à accepter, à titre provisoire, un dispositif moins sophistiqué.

M. René Dosière, rapporteur pour l'Assemblée nationale, s'est félicité de constater que personne ne s'opposait à l'idée d'une solidarité financière entre les communes, mais il a observé que des divergences apparaissaient dès qu'il s'agissait d'en définir la forme. Il a ajouté qu'à cet égard les démarches de l'Assemblée nationale et du Sénat lui paraissaient difficilement conciliables.

M. René Dosière a précisé que les travaux de l'Assemblée nationale s'étaient inspirés de l'idée qu'il convenait de revenir, conformément à l'esprit même de la loi du 29 novembre 1985, sur des avantages acquis que les différentes réformes intervenues en matière de concours financiers de l'Etat aux collectivités locales avaient largement préservés en raison des résistances auxquelles se heurtait l'idée d'une plus grande péréquation : la garantie de progression minimale de la dotation globale de fonctionnement, selon lui, est un exemple de mécanisme jouant dans le sens de la préservation des avantages acquis.

M. René Dosière a estimé qu'un esprit différent avait guidé les travaux du Sénat, illustré par le fait que celui-ci propose une ré-

forme de la dotation globale de fonctionnement, aboutissant à atténuer sensiblement les effets des mécanismes de péréquation et à organiser un transfert massif de ressources des communes urbaines vers les communes rurales. Il a jugé que cette réécriture n'était pas conforme à la logique de la loi de 1985, qui fait l'objet d'appréciations favorables de membres de l'actuelle opposition.

M. René Dosière a fait observer, à propos de la dotation de solidarité urbaine, que la substitution d'un nouvel indice des charges à caractère social de la commune au critère lié au parc de logements sociaux, ainsi que la modification apportée par le Sénat à la définition du potentiel fiscal, rendaient extrêmement difficile la mise en oeuvre de cette dotation dès 1991.

Concernant le dispositif propre à la région d'Ile-de-France, il a noté une certaine évolution des esprits, mais a considéré que le système proposé par le Sénat ne pouvait être accepté, pour deux raisons fondamentales :

— le choix des communes bénéficiaires des concours du fonds serait entièrement laissé à l'initiative des élus qui le gèrent, puisque la loi ne prévoirait aucun critère objectif d'éligibilité ;

— le contrôle de l'emploi des concours accordés par le fonds par un comité d'élus aboutirait à l'instauration d'une forme de tutelle absolument contraire au principe de la libre administration des collectivités locales comme à ceux de la décentralisation.

Enfin, s'agissant de la solidarité financière entre les départements, M. René Dosière a rappelé que les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Jacques Barrot en faisaient reposer la charge sur les départements les plus prospères, et non sur l'ensemble des départements, comme le prévoit le texte adopté par le Sénat.

En conclusion, il s'est demandé comment, dans ces conditions, il serait possible de dégager un point d'équilibre entre les positions des deux assemblées.

Après que M. Paul Girod eut fait observer que les dispositions retenues par le Sénat concernant la région d'Ile-de-France n'instauraient pas plus de tutelle que l'actuelle procédure des conventions de développement social des quartiers et que, par ailleurs, on ne pouvait affirmer que la loi de 1985, qui avait fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire, avait laissé subsister des situations acquises, M. Christian Poncelet, vice-président, s'est

étonné de la volonté de l'Assemblée nationale de remettre en cause de telles situations, compte tenu du fait que la dotation globale de fonctionnement n'avait pas la nature d'une subvention, mais celle d'un substitut à une ancienne ressource fiscale des communes. Lors des récentes assises sur l'avenir de l'espace rural tenues à Bordeaux, il avait émis l'idée d'une réforme de la dotation globale de fonctionnement au bénéfice des communes rurales et cette idée avait reçu un accueil favorable, même d'un membre du Gouvernement.

Il a également considéré que les dispositions adoptées par le Sénat à propos de la région d'Ile-de-France ne créaient pas plus de tutelle que la procédure des contrats de plan, que le critère du logement social prévu par le projet de loi était excessivement restrictif puisqu'il laissait de côté le « parc social de fait » et que le ministre d'Etat, ministre de la Ville avait considéré que l'indice des charges à caractère social proposé par le Sénat constituait une piste de réflexion utile.

M. Alain Richard a fait observer que la majorité de l'Assemblée nationale ne redoutait nullement de mettre en cause des avantages acquis. Il a rappelé que le choix fait lors du vote de la loi de 1985 d'un taux de garantie de progression minimale élevé s'expliquait par le contexte de forte inflation qui prévalait alors. Se prononçant contre toute remise en cause de l'équilibre général de la dotation globale de fonctionnement et notamment contre tout transfert massif de ressources des communes urbaines vers les communes rurales, il a, en revanche, jugé nécessaire de rechercher les moyens d'une plus grande solidarité entre les communes rurales.

Concernant la région d'Ile-de-France, *M. Alain Richard* a estimé que le dispositif proposé par le Sénat n'était conforme ni au principe de la libre administration des collectivités locales, puisqu'il prévoit un contrôle de l'utilisation des concours du-fonds, ni au principe d'égalité, dans la mesure où il ne comporte aucun critère objectif de distribution de ces concours.

En conclusion, il a jugé qu'il serait difficile de rapprocher les points de vue des deux assemblées.

M. Dominique Perben s'est déclaré favorable aux dispositions adoptées par le Sénat pour la région d'Ile-de-France, en considérant que les problèmes des quartiers en difficulté seraient plus facilement résolus par la mise en oeuvre de procédures contrac-

tuelles que par celle d'un système automatique et aveugle de répartition de nouvelles ressources.

M. André Santini s'est interrogé sur la nature juridique du prélèvement que l'Etat opérerait, selon le texte de l'Assemblée nationale, sur les ressources fiscales de certaines communes en vue de financement du fonds de solidarité. Il a estimé qu'il y avait là une difficulté de nature constitutionnelle, que la proposition du Sénat avait le mérite de lever.

M. Roger Chinaud a souligné que les prélèvements imposés aux communes considérées comme favorisées auraient un impact sensible sur leurs investissements, notamment dans le domaine des grands travaux. Il a considéré que l'Etat chargeait les collectivités locales du financement d'actions relevant incontestablement de sa compétence. Il a reproché aux dispositions adoptées par l'Assemblée nationale pour la dotation de solidarité urbaine d'exclure, de manière totalement injustifiée, plusieurs communes en difficulté. Enfin, il a rappelé que les communes dites favorisées de la région d'Ile-de-France supportaient déjà la charge de la taxe annuelle sur les bureaux, dont le produit est sous-consommé.

Le Président Michel Sapin a constaté que deux conceptions différentes du mécanisme de solidarité propre à la région d'Ile-de-France s'affrontaient.

Après de nouvelles interventions de :

– *M. Paul Girod*, qui a considéré que le problème essentiel était celui de la nature juridique du fonds de solidarité de l'Ile-de-France et insisté sur le fait que le Sénat tenait à ce que ce fonds, alimenté par des ressources locales, soit géré par les seuls élus locaux ;

– *M. René Dosière*, qui a rappelé que l'Etat avait le devoir de créer les conditions d'une plus juste péréquation des ressources entre les collectivités locales ;

– *M. Alain Richard*, qui a estimé nécessaire que la loi fixe les règles de distribution des concours du fonds créé en Ile-de-France ;

– *M. Christian Poncelet*, qui a considéré que l'Etat se montrait généreux avec de l'argent qui ne lui appartient pas ;

– *M. Jean Faure*, qui a regretté que la question de l'Ile-de-France ait occulté les autres problèmes posés par le projet de loi ;

– du *Président Michel Sapin* qui a estimé que les thèses en présence étaient inconciliables,

la Commission mixte paritaire a constaté qu'elle n'était pas en mesure de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi.