

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au proces-verbal de la séance du 7 novembre 1978.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi modifiant le Code des communes et relatif à la **dotation globale de fonctionnement** versée par l'Etat aux **collectivités locales** et à certains de leurs groupements.

Par M. Lionel de TINGUY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hautecloque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcilhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Sénat : 32 et 51 (1978-1979).

Collectivités locales. — Comité des finances locales - Communes - Départements - Départements d'Outre-Mer (DOM) - Dotation globale de fonctionnement - Finances locales - Groupements de communes - Ile-de-France (Région d') - Impôts locaux - Paris - Territoires d'Outre-Mer (TOM) - Versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) - Code des communes.

SOMMAIRE

	Pages.
Exposé général :	—
I. — <i>De la taxe locale à la dotation globale de fonctionnement</i>	5
A. — La taxe locale	5
B. — La réforme de 1966 et la création du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS)	7
1° Un but atteint : l'augmentation des ressources	7
2° Un but mal atteint : une égale répartition entre les collectivités locales	8
II. — <i>Situation actuelle</i>	10
Documents :	
I. — Schéma de répartition globale du VRTS au profit des communes	11
II. — Schéma de répartition globale du VRTS au profit des départements	11
III. — Répartition du VRTS par groupes démographiques de communes :	
a) Tableaux n° 1 et 2. — Répartition du VRTS selon les groupes démographiques de communes par habitant et par catégorie d'attribution (en valeur absolue et en pourcentage par rapport à la moyenne nationale) pour et 1978	12
b) Représentation graphique pour 1978 (en valeur absolue et en pourcentage par rapport à la moyenne nationale).	14
IV. — Répartition du VRTS par groupes démographiques de départements :	
a) Tableaux n° 3 et 4. — Répartition du VRTS selon les groupes démographiques et départements par habitant et par catégorie d'attribution (en valeur absolue et en pourcentage par rapport à la moyenne nationale) pour 1975 et 1978	16
b) Représentation graphique pour 1978 (en valeur absolue et en pourcentage par rapport à la moyenne nationale).	18
III. — <i>Analyse du projet</i>	20
A. — Du VRTS à la dotation globale de fonctionnement (DGF)	20
Tableau n° 5. — Croissance comparée du VRTS, des salaires, de la TVA et du produit intérieur brut.	21

	Pages.
	—
B. — La dotation forfaitaire remplace l'attribution de garantie	22
C. — Création de la dotation de péréquation. Définition de la notion de potentiel fiscal, mode de calcul et utilisation	22
Schéma de principe de répartition de la dotation globale de fonc- tionnement	25
Exemple de répartition.	26
D. — Les concours particuliers	27
IV. — <i>Observations sur le projet de loi</i>	28
A. — Générales	28
1° Complications	28
2° Incertitudes	30
B. — Examen des critères de répartition	30
1° La dotation forfaitaire	30
2° Le potentiel fiscal	32
Documents :	
I. — Valeur du potentiel fiscal exprimé par le centime démo- graphique	35
II. — Evolution du potentiel fiscal en fonction des groupes démographiques (graphiques)	36
A. — Communes	36
B. — Départements	37
3° L'impôt sur les ménages.	38
4° Les concours particuliers.	39
Examen des articles	43
Dotation forfaitaire (art. L. 234-2 et L. 234-3)	43
Dotation de péréquation (art. L. 234-5)	45
Son mode de calcul (art. L. 234-6)	45
Le potentiel fiscal (art. L. 234-7)	47
Dotation pour concours particuliers (L. 234-11 à L. 234-17)	49
Modalités de versement (art. L. 234-18)	51
Comité des finances locales (art. L. 234-19 et L. 234-20)	52
Situation de Paris et de la région d'Ile-de-France (art. 8 du projet de loi)	59
Prise en compte de la population saisonnière (article additionnel après l'article 11 du projet de loi)	62
Amendements présentés par la commission	67

I. — De la taxe locale à la dotation globale de fonctionnement.

La dotation globale de fonctionnement à laquelle a trait le projet de loi remplacerait le VRTS qui succéda lui-même, en 1966, à la taxe locale. L'histoire des trois systèmes se tient si étroitement que, bien qu'elle soit longue et complexe, il est nécessaire d'en rappeler l'essentiel pour préciser la portée du projet actuel.

A. — LA TAXE LOCALE

La taxe locale était véritablement un impôt local et, à bien des égards, un impôt local très satisfaisant. Son assiette, étant le chiffre d'affaires réalisé par les commerçants et les industriels sur le territoire de la commune, était parfaitement localisée. Les conseils municipaux pouvaient librement la créer ou ne pas la créer et, s'ils la créaient, en modifier le taux dans certaines limites. La liberté locale était donc assurée.

Au point de vue financier, elle présentait aussi de réels avantages : son produit suivait automatiquement les variations des affaires et les variations de la monnaie sans qu'aucune décision nouvelle fût nécessaire. Elle était évolutive avec les progrès du pays, progrès constants depuis 1945.

Les communes qui développaient l'activité économique avaient, dans la taxe locale, une contrepartie de leurs efforts. Chose notable aussi, la répartition des contribuables sur l'ensemble du territoire était telle que les communes qui avaient le plus besoin de ressources bénéficiaient davantage de cette taxe. Elle était, en particulier, favorable aux villes et aux communes-centres qui y trouvaient les ressources indispensables pour faire face à des dépenses relativement élevées, l'administration urbaine étant toujours plus onéreuse que celle des petites communes. Ces ressources permettaient, de surcroît, de créer à la ville des activités bénéficiant aux populations d'alentour, faubourgs ou campagnes, sans demander directement à ces populations d'autre contrepartie que celle qui était encaissée par les commerçants ou les industriels de la ville.

Pourtant, cette taxe présentait de graves défauts qui ont amené sa suppression.

D'abord, du point de vue de l'équité fiscale, c'était une taxe très critiquable, une taxe en cascade qui frappait toutes les transactions, quelles qu'elles fussent, ce qui créait indirectement un privilège en faveur des entreprises intégrées, au détriment de la petite industrie et du petit commerce.

Du point de vue municipal, elle créait une véritable barrière entre les villes, même petites, et les campagnes. Celles-ci regardaient avec envie l'opulence de la cité voisine. Elles savaient que c'était, pour une large part, leurs propres administrés qui, allant faire leurs achats dans cette cité, en remplissaient les caisses. Théoriquement, les petites communes auraient pu, elles aussi, instaurer la taxe, mais, d'une part, le rendement y eut été insignifiant et, d'autre part, la taxe aurait pénalisé le petit commerce rural nullement intégré et déjà en bien pénible situation. Enfin, il faut bien convenir que, malgré l'adaptation relative entre le produit de la taxe et les besoins des communes bénéficiaires, dans beaucoup de cas, on découvrirait, en analysant les choses, des inégalités de situation absolument injustifiables entre communes d'égale importance. Les unes avaient des profits énormes, les autres, au contraire, des avantages dérisoires. Deux communes d'égale importance, placées côte à côte, se trouvaient, de ce fait, l'une très à l'aise, l'autre misérable.

On commença à porter remède à cette situation par l'institution du minimum garanti par habitant (loi de finances pour 1951). Par ce texte, le Parlement décide, malgré l'opposition du Gouvernement d'alors, un prélèvement sur l'ensemble du produit de la taxe locale, afin que toutes les communes aient, sur ce produit, au moins une petite part. Le fonds de péréquation qui fournissait les sommes nécessaires n'a jamais été alimenté que par un petit prélèvement (son taux ne dépassait pas 7,5 %), les grandes communes et les communes favorisées refusant farouchement des mesures plus égalitaires. Autrement dit, il y avait, en France, une très grande majorité de communes qui étaient, en quelque sorte, « des smicardes » ne touchant de la taxe locale qu'un faible produit par habitant.

Seule la région parisienne, particulièrement favorisée dans son ensemble, mais dans laquelle les inégalités étaient très voyantes et évidentes grâce, sans doute, aux ressources élevées de l'ensemble des collectivités de la région, avait su corriger les anomalies en créant un fonds commun, mais rien de tel n'avait été possible ailleurs.

B. — LA RÉFORME DE 1966 ET LA CRÉATION DU VRTS

La loi du 6 janvier 1966 fit faire de très grands progrès dans notre fiscalité en supprimant les taxes en cascade, donc la taxe locale. Mais cette suppression ne pouvait se faire sans compensation pour les finances locales et une véritable mutation de ces finances. La loi du 6 janvier 1966 fut donc à la fois une loi fiscale fondamentale et une loi de finances locales essentielle.

Du point de vue des finances locales, deux buts principaux étaient poursuivis : fournir des ressources nouvelles à l'ensemble des communes et limiter des disparités financières entre les communes.

1. *Un but atteint : l'augmentation des ressources.*

On peut dire que la loi de 1966 a atteint son premier but en donnant une ressource globale importante et grandissante aux collectivités locales. Cette ressource était alors les quatre cinquièmes de l'impôt sur les salaires, l'Etat se réservant le dernier cinquième.

L'impôt sur les salaires fut supprimé dès 1968 pour limiter la hausse des prix consécutive aux événements de l'année. Le Gouvernement et le Parlement furent d'accord pour que cette suppression fut sans effet direct pour les collectivités locales et pour y parvenir, on continua de calculer, contribuable par contribuable, l'impôt sur les salaires comme s'il était toujours perçu, avec bien entendu de lourds frais d'assiette, la tâche des services restant aussi complexe que si l'impôt avait été effectivement recouvré. Ainsi est né, il y a dix ans, le VRTS remplaçant le VTS, c'est-à-dire le versement représentatif de la taxe sur les salaires remplaçant le versement de la taxe sur les salaires.

C'est une situation étrange que celle d'un Etat qui calcule soigneusement un impôt qu'il ne perçoit pas, à seule fin d'en répartir le montant global fictif entre ses collectivités locales.

La progression du produit de cette taxe sur les salaires a été considérable. comme le résume le tableau de la page 21 d'où il découle que le VRTS a grandi plus vite, durant bien des années, que la production intérieure brute et même que la TVA.

Au total, c'est 8,2 % des ressources de l'Etat qui ont été distribuées par l'intermédiaire de ce fonds. Du point de vue des collectivités locales, le VRTS a fourni plus de la moitié de l'aide de l'Etat aux collectivités locales comme cela résulte du tableau suivant extrait du projet de loi de finances pour 1978.

2. *Un but mal atteint : une égale répartition
entre les collectivités locales.*

La loi nouvelle fixait les clés de répartition en ménageant les transitions et en partant de ce qui avait existé en 1967 sous le régime de la taxe locale afin de ne pas bouleverser trop rapidement les budgets locaux.

L'idée de base était simple au point d'être simpliste : la répartition devait se faire exclusivement après une période transitoire de vingt ans, au prorata de ce qu'on a alors appelé l'impôt sur les ménages : notion nouvelle qui cherchait à saisir le poids de l'impôt direct local pesant nécessairement sur les habitants de la commune en excluant la partie d'impôt direct qui, par le jeu complexe de l'incidence fiscale, peut être plus ou moins exportée sur des personnes n'habitant pas la commune.

La clé de répartition était pour 1968 à 5 % près, donc pour 95 %, celle même qui avait été le résultat de la perception de la taxe locale en 1967. D'année en année, durant vingt ans, le pourcentage de 95 % devait aller en diminuant de 5 % par an pour finir à zéro en 1987.

Le système a été accepté sans trop de peine au cours des premières années, mais dès 1971, certaines communes — essentiellement des villes petites ou moyennes — se plainquirent d'avoir à majorer leurs impôts du fait que les attributions leur revenant du VRTS leur étaient beaucoup moins favorables que l'ancienne répartition. C'était, certes, ce que le législateur de 1966 avait voulu mais celui de 1971 fut d'un avis différent et la loi de finances rectificative pour 1971 (loi n° 71-1025 du 24 décembre 1971) donna très largement satisfaction aux réclamants en introduisant des comparaisons non plus entre l'ensemble des communes, comme le permettait la référence à la taxe sur les ménages, mais seulement avec les communes de la même tranche de population. On garantissait ainsi dans l'ensemble le maintien des disparités préexistantes entre communes de tailles différentes (les plus grandes ayant généralement davantage de ressources par habitant mais de plus grand besoin), et aussi, ce qui est bien moins admissible, les disparités entre communes de populations voisines.

Le décret du 26 juin 1972 pris pour l'exécution de la loi du 24 décembre 1971 définit quinze tranches de population, la première allant jusqu'à 499 habitants, la dernière commençant à 200 000. On fit aussi cinq tranches de population pour les départements et on organisa une péréquation à l'intérieur de chaque tranche.

Quatre ans plus tard, la brèche créée en 1971 dans la logique du système de 1966 fut élargie au point de le dénaturer complètement. On bloqua en effet les progrès de la répartition selon l'impôt sur les ménages au niveau de 1975, c'est-à-dire 40 % d'après l'impôt sur les ménages et 60 % sur les vieilles bases héritées de la taxe sur les salaires.

Ce blocage fut aussitôt reconduit pour 1977 et 1978, trois ans au cours desquels toutes les répartitions aux collectivités progressèrent d'un même pas, comme le produit total de la somme à répartir sans rien changer à la répartition de 1975. On tournait le dos au désir d'une justice plus grande dans la répartition des fonds entre les collectivités locales qui avait inspiré la loi de 1966. Pour 60 % le VRTS était réparti comme la taxe locale de 1967. En 1977, le Sénat voulut remettre le mécanisme de 1966 en mouvement pour 1978 en portant de 40 à 45 % la fraction du VRTS répartie en proportion de l'impôt sur les ménages. Le Gouvernement et l'Assemblée Nationale imposèrent une solution inverse.

Une telle inertie a bien trop longtemps garanti des anomalies. L'actuel projet entend y apporter quelque remède.

II. — Situation actuelle.

Pour apprécier la situation actuelle, il est bon d'avoir présents à l'esprit les résultats complexes de la répartition du VRTS.

Les tableaux n° 1 et 2 ont trait aux communes ainsi que les graphiques 1 et 2, les tableaux n° 3 et 4 aux départements ainsi que les graphiques 3 et 4.

moins intéressantes puisque la progression en 1976, 1977 et 1978 a été partout identique en pourcentage, du fait de l'intervention des lois de blocage.

Les tableaux n° 1 et 2 ont trait aux communes, les tableaux n° 3 et 4 aux départements ainsi que les graphiques 3 et 4.

La lecture de ces divers tableaux met en lumière certains points.

Tout d'abord, il faut constater, pour les communes :

1° Que l'attribution globale du VRTS grandit toujours avec la taille de la commune dans une proportion qui varie, en 1978, par groupes de communes, de 1 à près de 2,5 ;

2° Que la progression avec la taille de la commune est particulièrement rapide à propos des attributions de garantie ;

3° Que la référence à l'impôt sur les ménages fait elle aussi apparaître une progression très nette avec la taille de la commune ;

4° Que la correction par le minimum garanti est indispensable pour arriver à une certaine équité en faveur des communes de moins de 20 000 habitants.

On se souvient pourtant que ce minimum garanti est faible : 50 francs par commune et 21 francs par département indexé, il est vrai, d'après la progression du rendement du Fonds.

Pour les départements, les conditions sont assez différentes :

1° La classification par groupe démographique paraît beaucoup moins s'imposer que pour les communes ;

2° La répartition entre les différents départements est plus homogène, mais favorable, à la fois aux départements les plus peuplés et aux départements les moins peuplés au détriment des départements de population moyenne ;

3° La répartition par habitant à partir de l'impôt sur les ménages grandit avec l'importance de la population, mais cette croissance est assez faible :

4° La correction par le minimum garanti n'était pas encore nécessaire en 1975. Elle est relativement importante à partir de 1978. La raison en est que, pour les départements qui grandiront, la référence à 1967 qui est toujours celle qui commande l'attribution de garantie, 60 % au total, est plus anachronique encore dans l'ensemble pour les départements que pour les communes.

I. — Schéma de répartition globale du V.R.T.S. au profit des communes (exemple de 1975).

MONTANT BRUT du V.R.T.S.	SOUS ENVELOPPES *	REPARTITIONS SIGNIFICATIVES (France Métropolitaine)		REPARTITIONS D.O.M. et DIVERSES			
20.027				Fonds de base de	266		
MASSE A REPARTIR 19.761	Attributions de GARANTIE	art.40	12.279	Régime D.O.M.	104		
		art.41	6.387				
	Attributions liées à l'EFFORT FISCAL	Allocation compensatrice art.41bis	121	Préciput D.O.M.	19		
		Attributions complémentaires (minimum garanti) art.42	9			Démarrage C.U.	0,6
		Allocations supplémentaires (communes touristiques) art.43	198			Allocations exceptionnelles à (taxe des prestations) Fonctionnement F.A.L.	0,3
	Fonds d'action locale F.A.L.	Répartition générale du F.A.L.	436	Retrait			
1975 millions de FRANCS							

(Extrait de l'annexe au rapport *Vivre ensemble*.)

II. — Schéma de répartition globale du V.R.T.S. au profit des départements (exemple de 1975).

COMMENT LES DEPARTEMENTS BENEFICIENT-ILS DES DIVERSES ATTRIBUTIONS DU V.R.T.S.	DEPARTEMENTS		
	NOMBRE de DEPARTEMENTS	MOYENNE NATIONALE	MOYENNES SELON la TAILLE des DEPARTEMENTS + forte + faible
Attributions de GARANTIE — art.40	TOUS	41,59 F	(Paris) 107,28 F plancher 35,32 F en 1974 (30 dpts)
Attributions liées à l'EFFORT FISCAL	Répartition au prorata de l'impôt sur les ménages art.41	TOUS	(Pyrénées Orient.) 28,83 F (Nord) 9,13 F
	Allocation compensatrice art.41bis	10en 74 6en 75 18en 76	*
	Fonds d'action locale F.A.L.	Attributions complémentaires (minimum garanti) art.42	0
Allocations supplémentaires (communes touristiques) art.43		/	
Répartition générale du F.A.L.		TOUS	(Hauts Alpes) 10 10 F (Paris) ...

(Extrait de l'annexe au rapport *Vivre ensemble*.)

III. — Répartition du VRTS par groupes démographiques de communes.

TABLEAU N° 1

Répartition du VRTS selon les groupes démographiques de communes, par habitant et par catégorie d'attribution.
(En valeur absolue et en pourcentage par rapport à la moyenne nationale pour 1975.)

COMMUNES				ATTRIBUTION de garantie.		ATTRIBUTION au prorata des impôts ménages.		MINIMUM garanti par habitant.		F A L		ATTRIBUTION totale par habitant.	
Strates.	Nombre.	Pourcentage.	Population.	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
0 à 499.....	22 405	61,59	5 139 432	108,32	59,43	50,06	55,09	8,74	114,85	7,19	9,54	60,42	174,30
500 à 999.....	6 717	18,46	4 600 651	110,82	60,87	54,14	59,58	7,56	99,34	7,68	98,84	62,46	180,20
1 000 à 1 999.....	3 675	10,50	5 028 269	121,91	66,89	59,97	66	7,84	103,02	7,88	101,42	68,48	197,60
2 000 à 3 499.....	1 535	4,23	3 983 842	130,91	71,83	66,58	73,27	8,13	106,83	7,85	101,03	73,99	213,47
3 500 à 4 999.....	552	1,81	2 272 309	144,51	79,29	74,70	82,21	8,30	109,07	8,13	104,63	81,68	235,64
5 000 à 7 499.....	516	1,41	3 073 973	148,58	81,53	76,98	84,71	5,22	68,59	7,77	100	82,69	238,55
7 500 à 9 999.....	208	0,57	1 785 144	145,91	80,06	79,39	87,37	7,29	95,80	8,12	104,50	83,44	240,71
10 000 à 14 999.....	264	0,72	3 170 586	153,40	84,17	93,06	102,41	3,45	45,34	8,46	108,88	89,37	258,37
15 000 à 19 999.....	113	0,31	1 952 634	175,52	96,31	110,01	121,06	3,97	52,17	8,57	110,30	103,37	298,07
20 000 à 34 999.....	197	0,54	5 050 788	183,69	100,79	117,98	129,83	»	»	8,98	115,57	107,68	310,65
35 000 à 49 999.....	86	0,23	3 617 669	201,46	110,54	117,93	129,78	»	»	8,35	107,46	113,60	327,74
50 000 à 74 999.....	48	0,13	2 845 990	230,51	126,48	122,71	135,04	,	,	7,92	101,93	125,18	362,14
75 000 à 99 999.....	17	0,04	1 453 236	207,98	114,12	130,03	143,09	,	,	8,25	106,18	120,02	346,26
100 000 à 199 999.....	29	0,07	3 925 753	254,02	139,38	133,72	147,19	,	,	7,64	98,33	137,05	395,38
200 000 et plus.....	10	0,02	5 972 016	356,71	195,73	113,64	125,06	,	,	5,85	75,29	165,10	476,30
	36 376	100	53 872 280	182,25	100	90,87	100	7,61	100	7,77	100	288,50	100

(1) En francs par habitant.

(2) En pourcentage par rapport à la moyenne nationale.

TABLEAU N° 2

Répartition du VRTS selon les groupes démographiques de communes, par habitant et par catégorie d'attribution.
(En valeur absolue et en pourcentage par rapport à la moyenne nationale pour 1978.)

COMMUNES				ATTRIBUTION de garantie.		ATTRIBUTION au prorata des impôts ménages.		MINIMUM garanti par habitant.		F A L		ATTRIBUTION totale par habitant.	
Strates.	Nombre.	Pourcentage.	Population.	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
0 à 499.....	22 618	62,20	4 984 303	175,22	70,70	82,92	58,90	14,81	115,07	9,92	91,94	282,87	68,61
500 à 999.....	6 457	17,76	4 426 372	166,12	67,03	86,66	61,55	13,12	101,94	10,62	98,42	276,52	67,01
1 000 à 1 999.....	3 570	9,82	4 906 566	170,62	68,84	92,74	65,87	13,22	102,72	10,85	100,56	287,43	69,71
2 000 à 3 499.....	1 603	4,41	4 172 932	179,80	72,55	101,16	71,85	14,52	112,82	10,90	101,02	305,38	74,07
3 500 à 4 999.....	583	1,60	2 423 072	198,02	79,90	110,36	78,39	11	85,47	10,82	100,28	330,20	80,09
5 000 à 7 499.....	524	1,44	3 153 305	194,43	78,45	117,13	83,19	11,30	87,80	10,98	101,76	333,84	80,97
7 500 à 9 999.....	229	0,63	1 061 228	195,25	78,78	124,24	88,24	9,91	77	11,45	106,12	340,85	82,67
10 000 à 14 999.....	266	0,73	3 205 460	205,47	82,90	141,30	100,36	10,83	84,15	11,49	106,49	369,09	89,52
15 000 à 19 999.....	120	0,33	2 061 294	230,88	93,16	166,66	118,37	5,83	45,30	11,48	106,39	414,85	100,62
20 000 à 34 999.....	203	0,56	5 249 454	249,57	100,70	177,65	126,18	»	»	12,20	113,07	439,42	106,58
35 000 à 49 999.....	80	0,22	3 304 813	266,22	107,42	186,62	132,55	»	»	11,25	104,26	464,09	112,56
50 000 à 74 999.....	52	0,14	3 030 729	282,94	114,16	185,75	131,93	4,32	33,57	10,92	101,20	483,93	117,38
75 000 à 99 999.....	19	0,05	1 625 953	267,04	107,75	198,18	140,76	»	»	10,84	100,46	476,06	115,47
100 000 à 199 999.....	28	0,08	3 866 232	312,19	125,96	188,73	134,05	»	»	10,46	96,94	511,38	124,03
200 000 et plus.....	11	0,03	5 818 584	470,37	189,79	191,49	136,01	»	»	9,17	84,99	671,03	162,76
Total	36 363	100	54 100 297	247,84	100	140,79	100	12,87	100	10,79	100	412,29	100

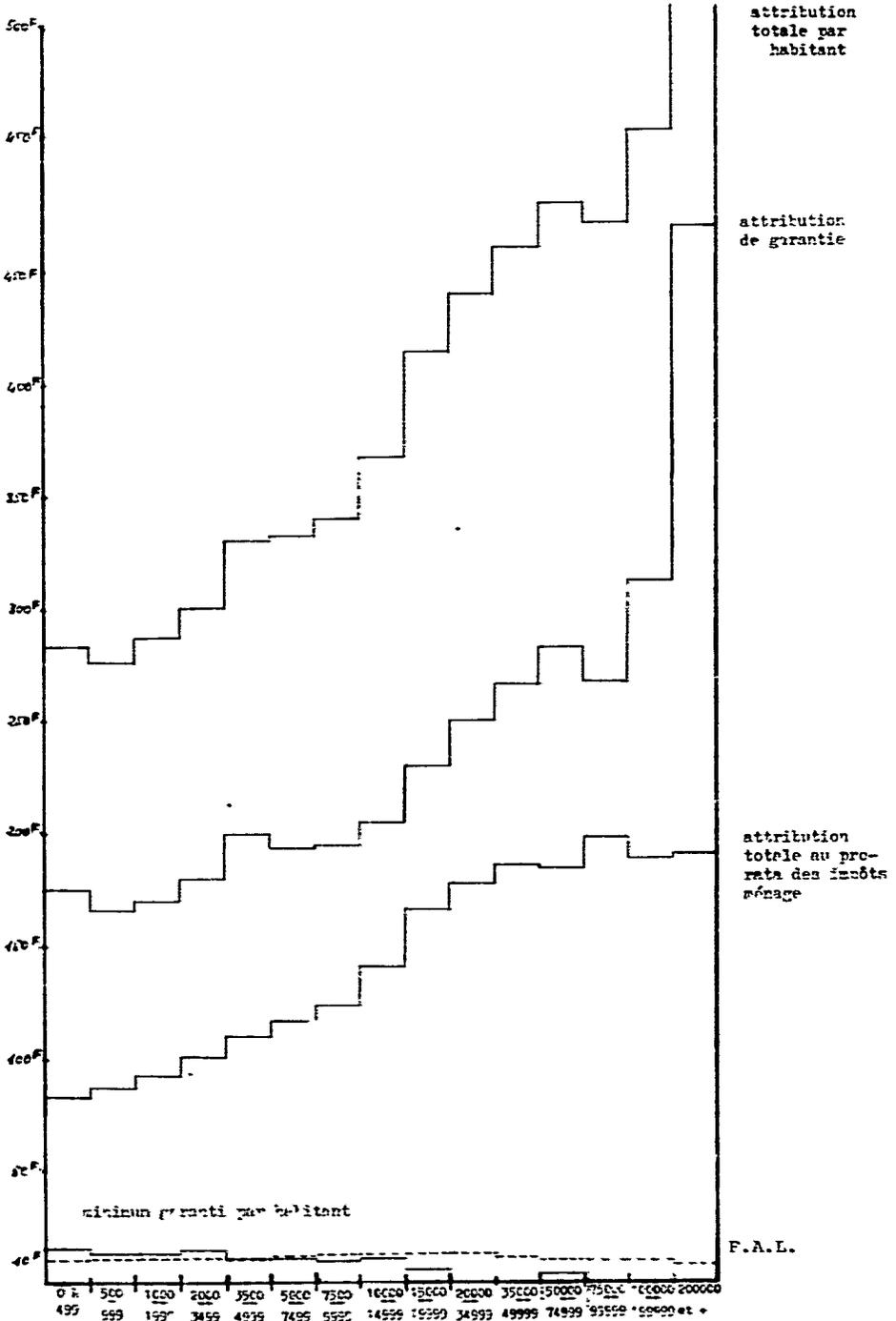
(1) En francs par habitant.

(2) En pourcentage par rapport à la moyenne nationale.

GRAPHIQUE N° 1

Communes. — Répartition du VRTS par habitant
selon les groupes démographiques et par catégorie d'attribution pour 1978.

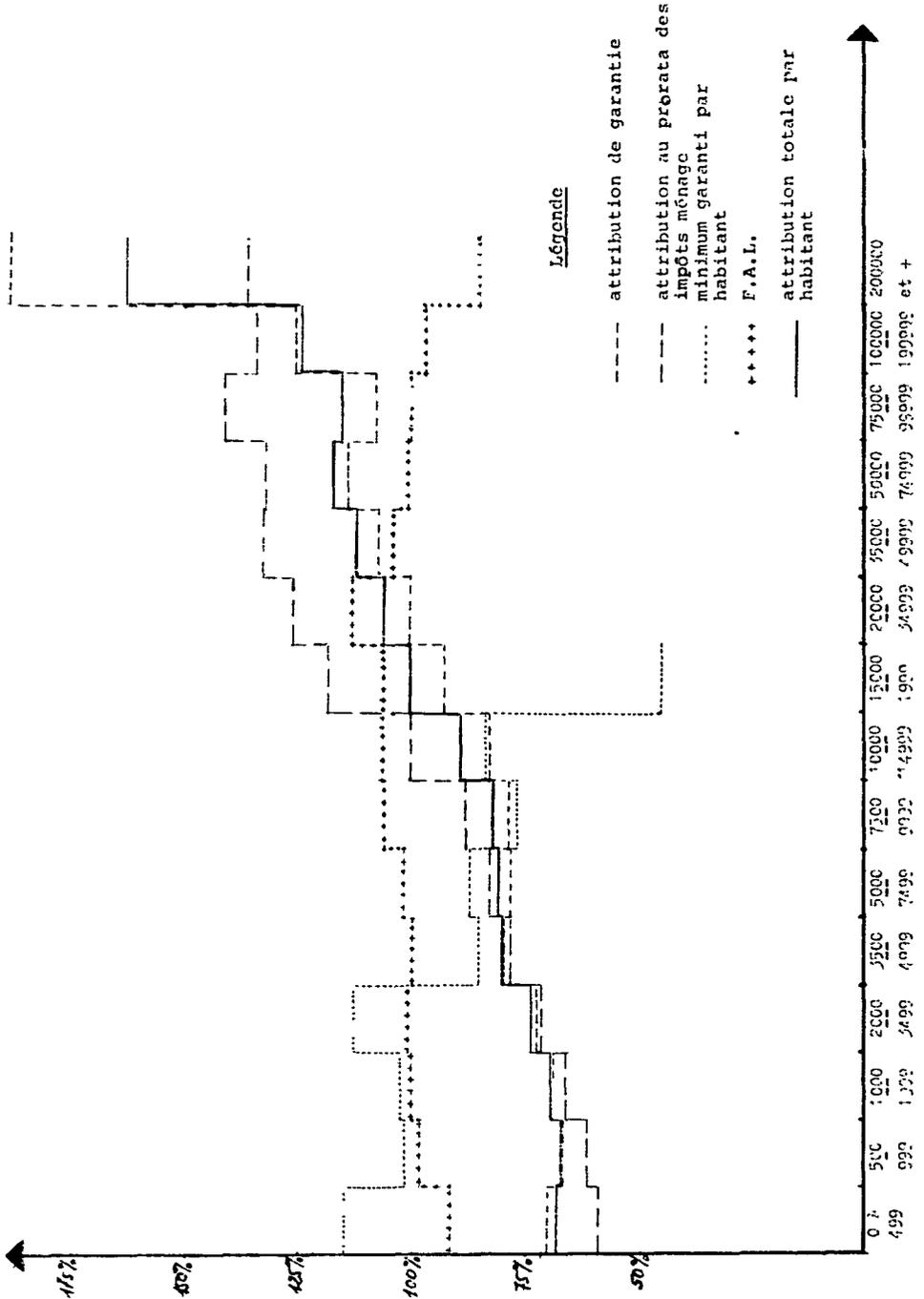
(En franc par habitant.)



GRAPHIQUE N° 2

Communes. — Répartition du VRTS par habitant selon les groupes démographiques et par catégorie d'attribution pour 1978.

(En pourcentage par rapport à la moyenne nationale.)



IV. — Répartition du VRTS par groupe démographique de départements.

TABLEAU N° 3

Répartition du VRTS selon les groupes démographiques de départements, par habitant et par catégorie d'attribution.
(En valeur absolue et en pourcentage par rapport à la moyenne nationale pour 1978.)

DEPARTEMENTS				ATTRIBUTION		ATTRIBUTION		MINIMUM		F A L		ATTRIBUTIONS	
Strates.	Nombre.	Pourcentage.	Population.	de garantie.		au prorata		garanti par habitant. des impôts ménages.				totales par habitant.	
				(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
0 à 249 999.....	21	21,88	3 706 535	64,73	114,75	29,42	24,36	»	»	9,66	213,70	103,81	109,81
250 000 à 499 999.....	37	38,54	13 528 334	52,39	92,87	30,09	96,50	»	»	5,40	119,47	87,88	92,46
500 000 à 749 999.....	17	17,71	10 250 281	49,50	87,75	31,39	100,67	1,98	81,48	4,45	98,45	87,32	92,36
750 000 à 999 999.....	9	9,38	7 594 908	50,64	89,77	35,21	106,51	»	»	4,42	93,36	88,07	93,16
1 000 000 et plus.....	12	12,50	17 575 839	64,28	113,95	31,38	100,64	2,49	102,47	2,92	64,60	101,07	106,92
Total	96	100,00	52 655 897	56,41	100	31,18	100	2,43	100	4,52	100	94,54	100

(1) En francs par habitant.

(2) En pourcentage par rapport à la moyenne nationale.

TABLEAU N° 4

Répartition du VRTS selon les groupes démographiques de départements, par habitant et par catégorie d'attribution.
(En valeur absolue et en pourcentage par rapport à la moyenne nationale pour 1975.)

DEPARTEMENTS				ATTRIBUTION de garantie.		ATTRIBUTION au prorata des impôts ménages.		MINIMUM garanti par habitant.		F A L		ATTRIBUTIONS totales par habitant.	
Strates.	Nombre.	Pourcentage.	Population.	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
0 à 249 999...	19	20	3 420 770	51,39	112,49	19,94	90,64	»	»	5,90	169,54	77,23	108,84
250 000 à 499 999...	39	41,05	13 627 143	43,43	95,49	21,39	97,23	»	»	4,08	117,24	68,90	94,10
500 000 à 749 999...	21	22,10	12 554 928	40,59	89,25	23,79	108,14	»	»	3,44	98,85	67,82	95,57
750 000 à 999 999...	6	6,31	5 052 290	38,67	85,03	20,57	93,50	»	»	3,03	87,07	62,27	87,75
1 000 000 et plus.....	10	10,52	15 159 953	52,30	114,99	22,01	100,05	»	»	2,58	74,14	76,89	108,36
Total	95	100	49 815 084	45,48	100	22	100	»	»	3,48	100	70,96	100

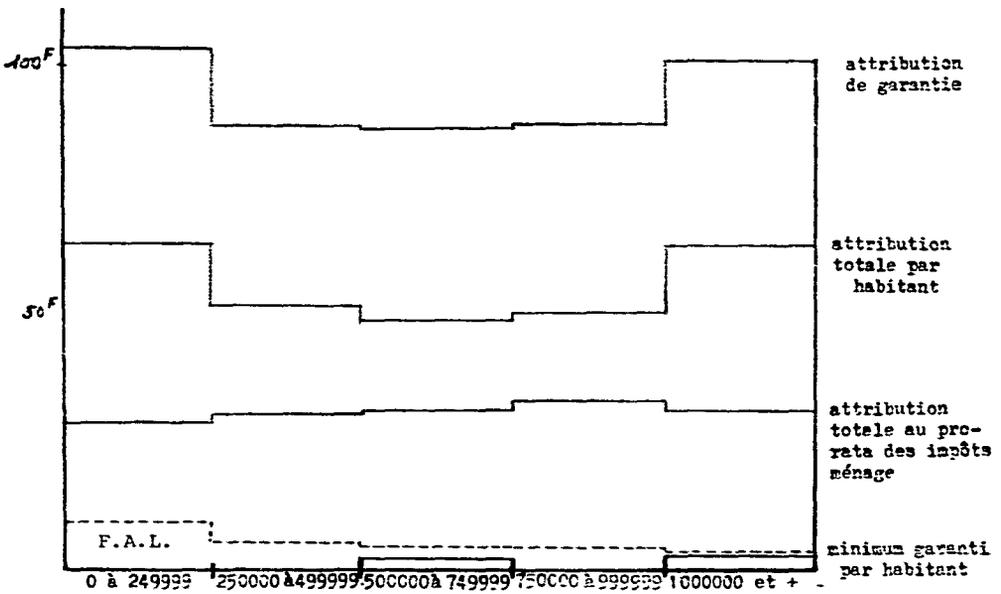
(1) En francs par habitant.

(2) En pourcentage par rapport à la moyenne nationale.

GRAPHIQUE N° 3

Départements. — Répartition du VRTS par habitant
selon les groupes démographiques et par catégorie d'attribution pour 1978.

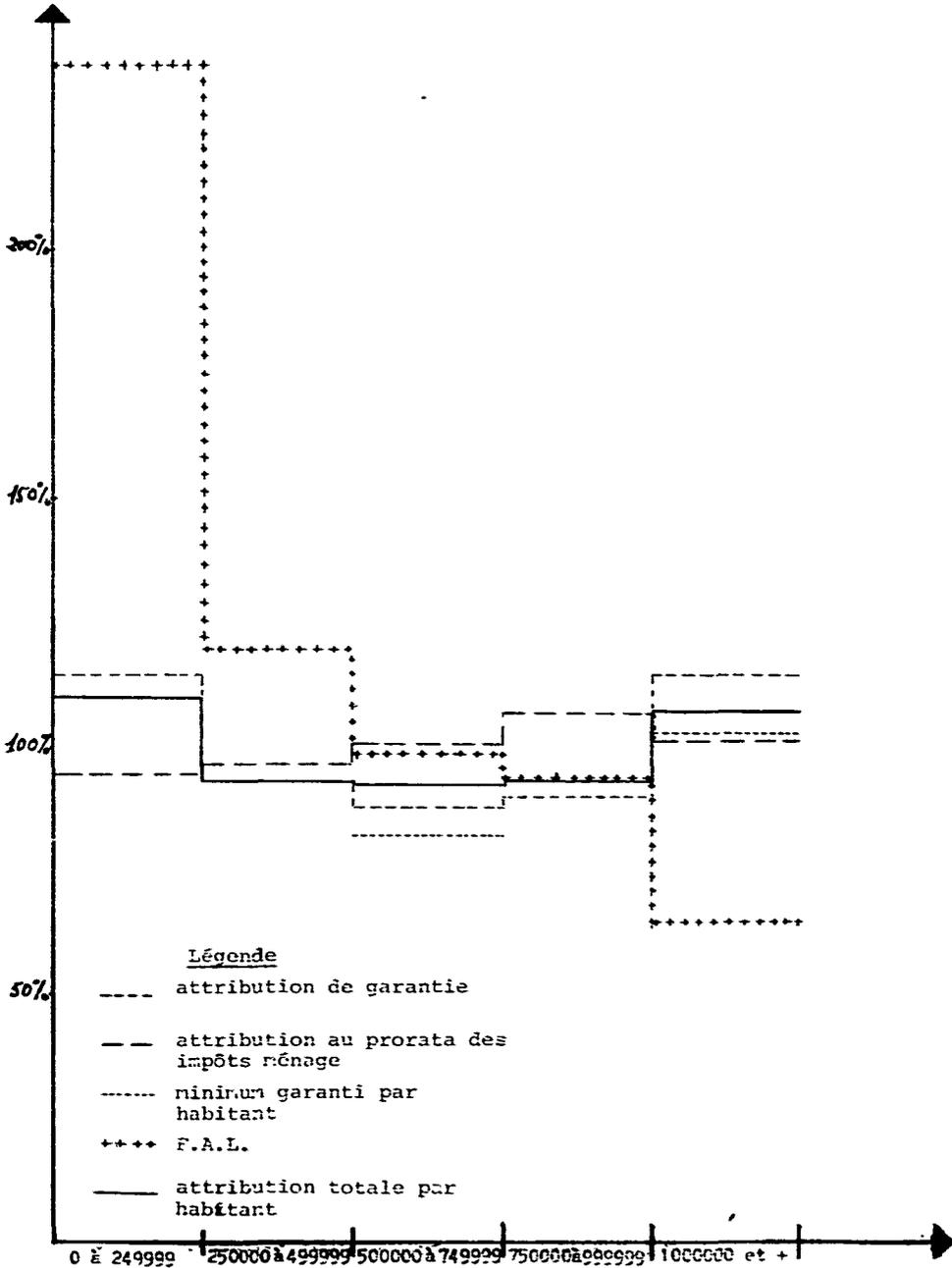
(En franc par habitant.)



GRAPHIQUE N° 4

Départements. — Répartition du VRTS par habitant
selon les groupes démographiques et par catégorie d'attribution pour 1978.

(En pourcentage par rapport à la moyenne nationale.)



III. — Analyse du projet.

Bien qu'il veuille avancer dans la direction tracée en 1966, c'est-à-dire vers une égalisation progressive des possibilités financières des départements et des communes, le projet ne bouleverse pas les règles actuellement en vigueur pour la répartition du VRTS, cherchant seulement à les adapter, tout en soulignant ces adaptations par des changements de vocabulaire.

Ces changements de vocabulaire sont essentiellement les suivants :

1. Le VRTS est remplacé par la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;

2. La répartition ancienne, celle qui perpétue le régime de la taxe locale avec la référence à la situation de 1967, est non seulement maintenue mais rendue d'une certaine façon permanente pour une part au moins en prenant le nom équivoque de « dotation forfaitaire » qui remplace celui « d'attribution de garantie » ;

3. La répartition de l'impôt sur les ménages voit sa part restreinte, elle n'aura plus lieu que pour une partie de la dotation dite « dotation de péréquation » qui recevrait au départ, au total, les 40 % jusqu'à présent répartis d'après le montant de l'impôt sur les ménages.

La dotation de péréquation se divise en deux, une fraction reste répartie d'après l'impôt sur les ménages, une autre fraction est répartie d'après une notion nouvelle, bien qu'inspirée un peu par le régime particulier de la loi du 24 décembre 1971, cette notion nouvelle étant celle de potentiel fiscal.

4. Le Fonds d'action locale disparaît tout en renaissant sous le nom de « concours particuliers », tandis que le « Conseil du Fonds d'action local » (FAL) est remplacé par un « Comité des finances locales » dont les attributions sont un peu différentes.

Les changements de fond qui se cachent sous ces changements d'appellation sont d'inégale importance. Reprenons-les un à un :

A. — LE VRTS DEVIENT LA DGF

Le Gouvernement entend souligner par là qu'il veut fixer désormais globalement les aides de l'Etat aux collectivités locales en distinguant deux types d'aide, les aides au fonctionnement et les aides à l'investissement. A côté de la dotation globale de fonctionnement créée dès à présent, il y aurait vraisemblablement une dotation globale d'investissement créée par la loi-cadre qui n'est pas encore déposée.

Les collectivités pourraient utiliser librement ces deux dotations globales sous réserve que la dotation globale d'investissement ne pourrait servir à alimenter le budget ordinaire.

La dotation globale de fonctionnement n'est plus exactement ce qu'était le versement représentatif de la taxe sur les salaires puisque, pour en déterminer le montant, on additionne les crédits du VRTS et le versement représentatif de l'impôt sur les spectacles afférents au cinéma et spectacles divers, et enfin la très vieille subvention dite « participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général ».

Pour l'avenir, cet ensemble de ressources doit faire un tout qui serait indexé non plus d'après le produit de l'impôt sur les salaires mais d'après le produit de la TVA, étant entendu qu'en cas de changement d'assiette ou de taux de la TVA on ferait le calcul en faisant abstraction de ces changements d'assiette ou de taux.

Il ne nous appartient pas de discuter dans le cadre du présent rapport de cette disposition et du regroupement de ressources, le texte qui le décide figurant dans un autre projet, celui de la loi de finances pour 1979 (article 29). Nous dirons seulement que l'indexation sur les salaires ou l'indexation sur le produit de la TVA doit être, selon les moments, plus ou moins avantageuse. Dans l'immédiat, pour 1979, l'indexation sur le produit de la TVA paraît préférable pour les collectivités locales mais il pourrait bien en être autrement à plus ou moins bref délai, comme ce fut le cas dans le passé.

TABLEAU N° 5

Croissance comparée du VRTS, des salaires, de la TVA et du produit intérieur brut.
(Indices base 100 : 1970.)

	VRTS (1)	SALAIRES (a) (2)	PIB (b) (3)	TVA (c) (4)	SALAIRES bruts (a) (5)	VRTS Salaires. (6)
1970	100	100	100	100	235,6	4,13
1971	110,2	113	111,5	112,2	266,4	4,03
1972	126,4	126,8	125,4	126,3	298,9	4,11
1973	146,8	146,7	142,4	134,6	345,6	4,13
1974	175,7	174,1	162,5	161,4	410,2	4,17
1975	200,2	197,9	183,6	174,7	466,3	4,18
1976	229,8	225,2	211,8	206,6	530,6	4,21

(a) Salaires et traitements bruts versés, à l'exception de ceux des administrations publiques : compte R 101. Comptabilité nationale (en milliards de francs courants).

(b) Produit intérieur brut.

(c) TVA grevant les produits : compte R 21 (Comptabilité nationale).

(Extrait de l'article de M. Yves Fréville : VRTS et équité, document du CFPC n° 2.)

B. — LA DOTATION FORFAITAIRE REMPLACE L'ATTRIBUTION DE GARANTIE

Ce n'est là qu'un changement de dénomination pur et simple puisque l'attribution doit toujours se faire par référence à la situation de 1967. On garde donc les mêmes critères, c'est-à-dire ce qu'a été la perception de la taxe locale au cours de la dernière année où elle a été recouvrée en 1967.

On nous propose il est vrai de prendre en compte les changements de population mais seulement dans le sens de l'augmentation et d'une manière toute forfaitaire. Cette tendance à l'immobilisme est renforcée par le fait que le projet ne modifie pas pour 1979 le pourcentage de la ressource totale répartie sur cette ancienne base. Ce pourcentage serait toujours de 60 %, comme au cours des trois dernières années, 1976, 1977 et 1978. Le redémarrage n'est prévu qu'en 1980. On reprendrait à partir de là une diminution de 5 % par an pour la fraction actuellement dite « dotation forfaitaire », après s'être appelée « attribution de garantie ». On aurait donc 55 % en 1980, 50 % en 1981, et ainsi de suite. Mais, en fin de compte, on irait beaucoup moins loin que la loi de 1966 qui prévoyait au bout de vingt ans l'abandon définitif de la référence à la situation de 1967 et au régime de la taxe locale. On s'arrêterait en 1986 au bout de sept ans, quand la dotation forfaitaire ne représenterait plus que 25 % du total. Sans trop dire pourquoi, la référence à 1967 deviendrait permanente à partir de là, un pourcentage de 25 % des fonds à répartir.

C. — CRÉATION DE LA DOTATION DE PÉRÉQUATION

On retrouve pour une part ici la répartition selon l'impôt sur les ménages, mais au lieu que la base de cette répartition grandisse chaque année de 5 % du total de la dotation, comme le prévoyait la loi de 1966, c'est seulement une fraction, d'ailleurs décroissante, de la dotation de péréquation qui serait calculée d'après le produit de l'impôt sur les ménages. Il est vrai que, comme la part de la dotation de péréquation irait grandissante, la part répartie selon le critère de l'impôt sur les ménages varierait par rapport au total de la dotation globale de fonctionnement entre des limites peu éloignées, 32 % en 1979, atteignant 37,5 % en 1985, sans jamais dépasser ce chiffre, et en restant toujours inférieure aux 40 % de 1978.

Le surplus de la dotation de péréquation, c'est-à-dire une fraction grandissante du total de la dotation globale de fonctionnement, fraction allant de 8 % à 37,5 %, serait réparti d'après une notion nouvelle, celle de potentiel fiscal. Le texte ne définit pas clairement ce que peut être la notion de potentiel fiscal et dit encore moins par quel mécanisme on pourrait déterminer, en application de l'article 234-5, la répartition d'une fraction du fonds en faisant référence à ce potentiel fiscal.

L'article 234-6 est en effet elliptique, disant seulement « que cette répartition se ferait en fonction de l'écart constaté entre le potentiel fiscal par habitant de chaque commune et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique ».

Le projet ne définit ni les groupes démographiques ni les modalités retenues pour la répartition à l'intérieur de chaque groupe démographique.

La définition du potentiel fiscal est elle-même sujette à interprétation. L'article 234-7 indique seulement « Le potentiel fiscal mentionné aux articles L. 234-5 et 234-6 est égal au montant des bases des quatre taxes directes locales ». Ces bases sont pondérées par des coefficients représentatifs du taux moyen national d'imposition aux quatre taxes directes locales.

L'idée d'un potentiel fiscal se saisit par son énoncé même. On cherche à chiffrer les efforts que la commune doit faire au point de vue fiscal pour se donner une ressource déterminée. Mais quand il s'agit de traduire en chiffres cette notion abstraite, notion quasi morale et nullement mathématique, on trouve difficilement les points de référence et le texte de la loi ne les fournit pas. Des explications données par le Gouvernement, il résulte que le potentiel fiscal à prendre en compte est égal au montant des bases imposables dans la collectivité concernée à chacune des quatre taxes directes locales pondérées chacune :

— pour les communes, par le taux moyen national d'imposition des communes et de leur groupement à chacune des quatre taxes ;

— pour les départements, par le taux moyen national d'imposition des départements à chacune de ces mêmes quatre taxes.

Ce montant étant divisé par le nombre d'habitants serait le potentiel fiscal.

Pour expliquer ce calcul nous dirons qu'on prend pour référence de base la situation d'une collectivité imaginaire qui aurait pour chaque taxe le taux moyen national des collectivités de même catégorie, commune ou département.

Le taux moyen national de chaque taxe découle d'une simple division : division du produit national de cette taxe par ses bases d'imposition dans l'ensemble du pays. Une fois connus les taux moyens nationaux théoriques, on les applique aux bases d'imposition qui caractérisent chaque collectivité, ce qui donne une recette globale théorique. En divisant ensuite par le nombre d'habitants de la collectivité, on a un chiffre en francs qui devient également le potentiel fiscal par habitant de cette collectivité.

Un exemple est sans doute nécessaire pour faire saisir le mécanisme du calcul. Pour 1978, les taux moyens nationaux des impôts communaux sont les suivants :

Foncier bâti	18,9 %
Foncier non bâti.....	94,9 %
Taxe d'habitation	17,1 %
Taxe professionnelle	12,3 %

Soit donc une commune de 12 478 habitants (Saint-Cyr-sur-Loire) dans laquelle les bases en 1978 étaient :

Foncier bâti	9 343 420 F
Foncier non bâti.....	188 670 F
Taxe d'habitation	16 512 900 F
Taxe professionnelle	60 946 220 F

Si on applique à la commune les taux moyens nationaux, on a :

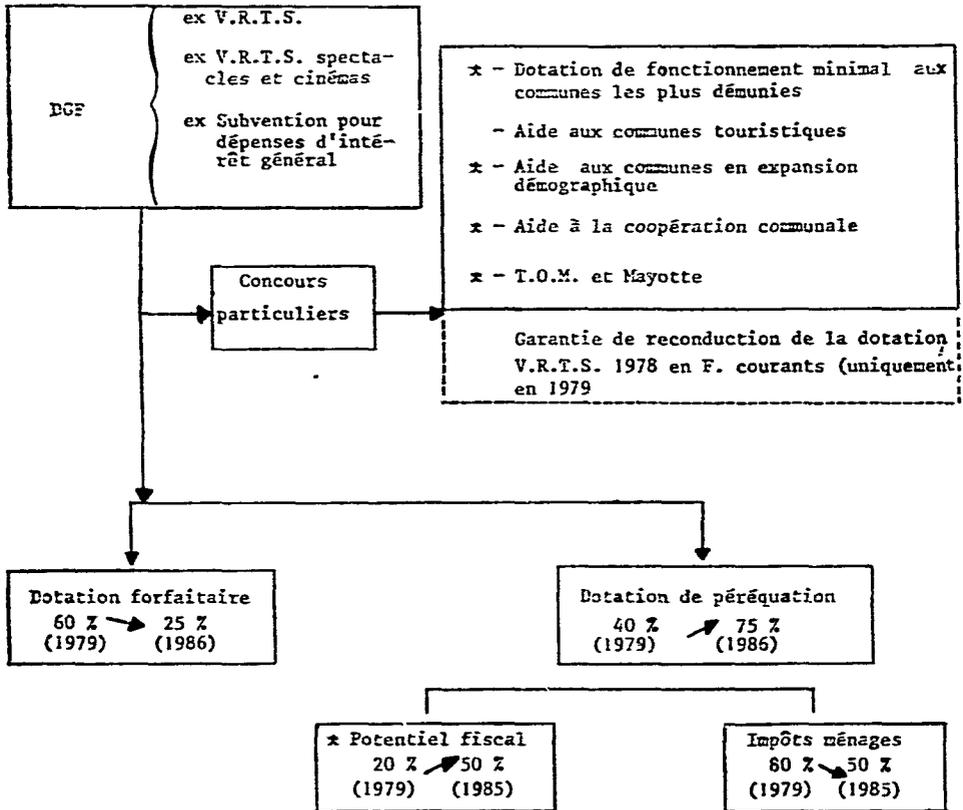
Foncier bâti	$9\,343\,420 \times 18,9\% =$	1 765 906 F
Foncier non bâti.....	$188\,670 \times 94,9\% =$	170 047 F
Taxe d'habitation	$16\,512\,900 \times 17,1\% =$	4 533 705 F
Taxe professionnelle....	$60\,946\,220 \times 12,3\% =$	7 496 385 F
		<hr/>
Total		13 966 043 F

Le potentiel fiscal par habitant s'obtient en divisant ce produit total par le nombre d'habitants, soit $13\,966\,043 : 12\,478 = 11\,119,25$ F, chiffre à retenir comme potentiel fiscal de Saint-Cyr-sur-Loire.

En fonction de ce potentiel, il est maintenant possible de faire le calcul de l'attribution à consentir à la commune par comparaison avec le potentiel fiscal moyen aux communes de 10 000 à 15 000 habitants.

Dotation globale de fonctionnement.

Schéma de principe de répartition de la dotation globale de fonctionnement.



NOTA. — 1° Les régimes particuliers de répartition (Ile-de-France et Départements d'Outre-Mer) ne sont pas mentionnés.

2° Les dispositions nouvelles par rapport à l'ancien VRTS sont mentionnées par un astérisque.

Dotation globale de fonctionnement.

(exemple de répartition.)

(source : Ministère de l'Intérieur.)

Soit une commune de 15 172 habitants qui a reçu en 1978 :

1° Du VRTS :

4 181 585 F d'attribution de garantie :

2 028 516 F pour l'attribution en fonction de l'effort fiscal ;

45 312 F d'allocation compensatrice.

2° Du versement représentatif de l'impôt sur les spectacles (cinémas) : 52 318 F.

3° De la survention versée par l'Etat au titre de sa participation aux dépenses d'intérêt général des communes : 12 896 F.

Soit au total : 6 320 627 F.

Les recettes qu'elle percevra en 1979 de la dotation globale de fonctionnement seront les suivantes :

I. — Dotation forfaitaire.

1. Base de calcul.

Attribution de garantie	4 181 585 F.
Allocation compensatrice	45 312
Versement spectacle	52 318
Participation de l'Etat	12 896
Total	4 292 111 F.

2. Détermination d'un coefficient de majoration.

a) Montant total de la dotation forfaitaire de l'ensemble des bénéficiaires 18 840 MF.

b) Total des bases de calcul de l'ensemble des bénéficiaires :

— attribution de garantie	16 129
- allocation compensatrice	222
— versements spectacles	653
— participation de l'Etat	46,5

Total 17 050,5 MF.

c) Coefficient de majoration :

$$\frac{a}{b} = \frac{18\ 840}{17\ 050,5} = 10,49 \%$$

3. Calcul de la dotation forfaitaire pour 1979.

$$4\ 292\ 111\ F \times 10,49 \% = 4\ 492\ 353.$$

II. — Calcul de la dotation de péréquation.

Montant des impôts sur les ménages levés par la commune : 4 052 797 F ;

Potentiel fiscal par habitant : 0,213 ;

Potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique : 0,298.

1. Calcul de la part répartie en fonction des impôts ménages.

Masse à répartir : 9 329 millions de francs :

Montant total des impôts sur les ménages : 20 387 millions de francs :

9 329

Valeur de point ——— 0,48 F :

20 387

Somme à verser à la commune : 4 052 797 x 0,48 = 1 945 342 millions de francs.

2. Calcul de la part répartie en fonction du potentiel fiscal.

Masse à répartir : 2 457 millions de francs ;

Valeur de point : 31,10 ;

Coefficient correcteur tenant compte de la différence entre le potentiel fiscal par habitant et le potentiel fiscal de référence : 1,143 ;

Valeur de point pour la commune : 31,10 F x 1,143 = 35,54 F ;

Somme à verser : 35,54 F x 15 172 habitants = 539 345 F.

III. — Total des droits.

Dotation forfaitaire	4 742 353
Dotation de péréquation :	
— impôts ménages	1 945 342
— potentiel fiscal	539 345
<hr/>	
Total	7 227 040
7 227 040	
Taux de majoration : ——— — ÷ 14,34 %, contre un taux moyen de 12,80 %.	
6 320 627	

D. — LES CONCOURS PARTICULIERS

Les concours particuliers sont, avons-nous dit, ce qui remplace le FAL :

Une fraction de la ressource totale, qui variera de 4 à 6 % sur décision du Conseil des finances locales chargé de surveiller l'attribution des concours particuliers, et aussi de donner des avis sur l'ensemble des problèmes des finances locales.

Quatre ou cinq actions sont prévues dans la loi : pour 1979, une garantie de reconduction de la dotation du VRTS en 1978 en francs courants, et de façon permanente, une dotation de fonctionnement minimale aux communes les plus défavorisées, une aide aux communes touristiques, une aide aux communes en expansion démographique, une aide à la coopération communale, une aide aux communes des Territoires d'Outre-Mer et de Mayotte. Nous n'insisterons pas sur chacun de ces points qui pourront être exposés plus en détail avec l'examen des articles puisque aussi bien au total les concours particuliers ne représentent qu'une assez faible fraction de l'ensemble.

IV. — Observations sur le projet de loi.

Le texte que nous venons d'analyser mérite bien des réflexions, les unes générales, les autres ayant trait à chacun des quatre types de répartition retenus.

A. — OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Deux grands griefs sont faits au projet : sa complication et ses incertitudes.

1. *Complications.*

Il saute aux yeux que la solution du projet n'est pas simple ; elle est encore plus complexe que le système actuel de répartition du VRTS puisque au lieu de deux clefs (impôt sur les ménages et la situation de 1967), il y en aurait trois (aux deux précédentes s'ajouterait la notion neuve et assez abstraite de « potentiel fiscal »).

De plus, si les deux premières clefs continuent de permettre de calculer l'attribution faite à chaque commune par une simple règle de trois à partir du montant total à répartir, l'attribution calculée à partir du potentiel fiscal fait entrer en ligne de compte non seulement cette nouvelle notion mais aussi la notion de catégorie démographique de communes. C'est à l'intérieur de chacune de ces catégories qu'une certaine égalisation est prévue, en donnant davantage aux communes qui ont le potentiel fiscal le plus faible d'après un mécanisme lui aussi assez complexe, que nous exposerons avec l'article qui en traite. Ajoutons à cela que les fractions du total de la dotation à répartir selon les divers critères varieront tous les ans. Il y a, d'une part, la distinction entre la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation et, d'autre part, à l'intérieur de la dotation de péréquation, la distinction de deux parties, l'une suivant les règles du potentiel fiscal, l'autre suivant les règles de l'impôt sur les ménages.

Ainsi, chaque année, jusqu'en 1986 au moins, il y aurait variation des pourcentages de la dotation globale répartie selon chacune des trois clefs.

Bien que le texte soit dans l'ensemble bien rédigé et soigneusement inséré dans le Code des communes de façon à éviter les difficultés d'une codification ultérieure, il laisse beaucoup de points dans l'ombre, ce qui n'a pas seulement l'inconvénient d'empêcher de mesurer la portée exacte du texte mais ce qui, de surcroît, est

passablement anticonstitutionnel ; s'agissant des ressources des collectivités locales et de leurs droits fondamentaux, la loi seule peut poser des règles et doit poser des règles complètes.

Même complété, comme nous tenterons de le faire, il faut convenir que le texte sera difficile à comprendre sinon dans son principe du moins dans son application pour la plupart des élus locaux. C'était déjà le cas sous le régime du VRTS ; les municipalités, dans leur grande majorité, n'étaient pas en mesure de contrôler elles-mêmes le montant des versements qui leur étaient faits. Ce sera encore plus difficile dans le cadre du régime projeté les élus locaux ne savaient même pas exactement la portée des décisions qu'ils prenaient en fixant le taux d'impôt sur les ménages, taux qui servait de base à la répartition d'une importante fraction du VRTS. Il en sera exactement de même demain et de ce point de vue il n'y a malheureusement pas de changement.

Il faut avouer cependant que la complication que nous déplorons était à peu près inéluctable dès lors qu'on voulait parvenir à plus de justice. Il aurait peut-être été possible d'adopter des critères de répartition plus clairs et plus simples et d'instituer un ordre plus logique si l'on était parti de la table rase mais tel n'est nullement le cas et le législateur doit — nous y avons insisté — éviter avant tout de bousculer les situations acquises.

Il n'est en effet pas possible de changer brusquement le train de vie d'une collectivité. Ses dépenses se prolongent nécessairement d'une année sur l'autre pour la plus grande part, même pour les dépenses qui ne sont pas classées juridiquement « dépenses obligatoires ». Il est impossible par exemple de réduire un personnel qui bénéficie d'un statut. Beaucoup de subventions et de contingents qui chargent les budgets locaux sont pratiquement obligatoires dès lors qu'ils ont été versés une fois ; même si les collectivités avaient pu éviter d'engager certaines dépenses au moment où elles les ont décidées, ensuite il leur est moralement interdit de revenir sur leur position.

Tous les élus locaux sont d'accord pour refuser des changements importants d'une année sur l'autre ; les changements ne peuvent être que progressifs et assez lents. C'est ce qui explique sans doute que les situations acquises soient si âprement défendues par certains et que trois années durant toute évolution a été absolument bloquée.

Cet immobilisme n'en est pas moins déplorable et il faut s'efforcer d'en sortir et de réduire les incroyables inégalités qui existent actuellement entre les communes. Certes, justice et simplicité, d'une part, efficacité et prudence, de l'autre, sont assez largement en contradiction. Mais c'est le rôle du Gouvernement et du Parlement de trouver des compromis satisfaisants.

2. Incertitudes.

Nous redoutons beaucoup les incertitudes du chiffrage des conséquences de la loi nouvelle. Ces incertitudes portent sur ce qui pourra résulter de l'introduction de la notion de potentiel fiscal, clef du nouveau système.

Nous savons bien, car les indications à ce sujet nous ont été parfaitement fournies, qu'il y a une profonde inégalité entre le pouvoir fiscal des communes, non pas seulement entre petites et grandes communes — inégalité qui a ses justifications — mais entre communes de population équivalente, ce qui n'a à peu près pas de motif valable.

Comment et dans quelle proportion la nouvelle répartition va-t-elle encourager ces inégalités ? On ne peut manquer de s'interroger à ce sujet. Pour ce qui est de l'impôt sur les ménages, nous savons assez bien ses résultats, et nous savons qu'il ne corrige que très partiellement les inégalités. Mais nous ignorons ce que va apporter le potentiel fiscal à chaque commune.

B. — EXAMEN DES CRITÈRES DE RÉPARTITION

Reprenons une à une chacune des répartitions prévues par le texte.

1. La dotation forfaitaire.

Quant à la dotation forfaitaire, nous l'avons dit, elle fait uniquement référence à la situation de 1967. Son but et son résultat sont de garantir les situations acquises. Le blocage de 1976, 1977 et 1978 l'a accentué. On le prolonge d'un an en voulant qu'en 1979 une fois de plus 60 % du total soient répartis d'après le produit de la taxe locale de 1967. Certes, à partir de 1980, la fraction distribuée de cette manière doit diminuer de 5 % par an mais pourquoi ne pas commencer dès 1979 et pourquoi décider qu'il y aura à partir de 1986 définitivement 25 % de la dotation répartie sur les bases actuelles du Fonds de garantie ? Ainsi, si le texte est adopté, on maintiendrait en 1986, de façon définitive, une mécanique globalement condamnée en 1966, vingt ans auparavant.

Avec cet immobilisme, on fait abstraction des modifications de situation qui sont pourtant extrêmement nombreuses et considérables, certaines localités ayant stagné, d'autres s'étant au contraire beaucoup développées.

Si la taxe locale avait continué à être perçue, la répartition de son produit serait en 1978 tout autre qu'en 1967, du fait même de

ces évolutions, et il est certain qu'il y aura encore dans le futur beaucoup d'autres changements rendant toujours plus anormale la référence à 1967.

Si du moins en 1967 il y avait eu quelque égalité entre les régions, les départements, les villes, les communes d'importance comparable, mais il n'en est rien, tout au contraire. Indiquons par exemple qu'en 1975 la moyenne des attributions de garantie était dans la France entière de 230 F par habitant, la même année elle atteignait 319 F par habitant dans la région parisienne tandis que les autres régions avaient un taux variable entre 193 et 234 F. Et si nous descendions de l'échelon régional à l'échelon départemental, nous trouverions des inégalités beaucoup plus grandes encore.

A l'intérieur d'une même agglomération, il y a des disproportions surprenantes, que rien ne justifie aujourd'hui. Dans les faubourgs de telle métropole régionale, une commune relativement petite a sur son territoire un énorme marché, grand magasin où toute la région s'approvisionne. Elle l'avait déjà en 1967. Elle conserve avec le souvenir de cette époque des revenus qu'aucune des communes d'alentour, pas même la commune-centre, ne possède. De telles anomalies se retrouvent non seulement dans les villes mais dans les campagnes, et cela dans tous les départements.

Ainsi, dans un département de l'Ouest, deux petites villes d'importance assez voisine reçoivent respectivement du VRTS 313 et 312 F par habitant, la troisième, qui s'est développée depuis 1967, et qui a pourtant un impôt sur les ménages plus élevé, doit se contenter de 213 F.

Et pourtant ces trois communes regardent avec envie une autre commune du même département qui, elle, ne compte qu'environ 800 habitants et qui, cette même année 1976, a touché 607 F par habitant avec un impôt sur les ménages très faible. Rappelons que cette année la moyenne nationale était de 324,83 F.

Pour les autres communes du département, les sommes provenant du VRTS stagnent en général entre 140 et 220 F.

Autant il est légitime de ménager les transitions et les susceptibilités, autant il est anormal de pérenniser de telles différences. C'est probablement seulement parce que le pays ne les connaît pas assez qu'elles ont subsisté jusqu'à présent. Et pourtant le projet semble en prolonger partiellement mais durablement les bizarreries.

Une seule modification nous est proposée à propos de la dotation forfaitaire, modification qui peut être regardée comme une amélioration. L'article 234-14 accorde une majoration de dota-

tion forfaitaire pour tenir compte des changements de population et de l'importance des logements en chantier. Cette adaptation est justifiée dans son principe mais pourquoi introduire ici la notion de population pour accroître les sommes réparties à certaines collectivités et n'en tenir aucun compte pour en réduire d'autres ? Pourquoi rattacher cette attribution supplémentaire à la dotation forfaitaire tout en la prélevant sur l'ensemble des communes puisque c'est le fonds des concours particuliers qui doit servir cet avantage et non pas la dotation forfaitaire ?

2. *Potentiel fiscal.*

Nous avons dit que nous approuvions l'idée de base qui est de tenir compte, pour apprécier l'effort fiscal des communes, non seulement du produit de cet effort mais aussi de la situation de la commune qui lui permet d'obtenir plus ou moins aisément la somme recouvrée. Autrement dit, il est vrai qu'à charge égale des contribuables, l'effort de ceux-ci n'est pas équivalent selon qu'ils sont plus ou moins fortunés, et on peut transposer cette vérité à l'échelon départemental ou communal. Reste la difficulté de traduire en un seul chiffre cette notion abstraite et nous avons indiqué par quel mécanisme le projet pense y arriver.

Il y a quatre étapes dans le calcul :

1. Fixation des bases d'imposition pour chaque collectivité et chaque taxe ;
2. Calcul d'un taux théorique moyen à l'échelon national ;
3. Addition des produits théoriques obtenus dans la commune en partant de ses bases d'imposition et du taux moyen national, pour avoir un produit global ;
4. Ramener le produit global au produit par habitant.

Or, chacune de ces opérations est une approximation pleine d'aléas. Reprenons-les successivement :

1. La fixation des bases est faite pour trois des taxes (foncières et habitation) à partir du cadastre qui est certes un bon instrument dans l'ensemble, surtout depuis la dernière révision mais qui est loin d'être parfait. On est parvenu à des résultats assez proches des réalités, surtout pour ce qui concerne les propriétés bâties.

Pour le foncier non bâti, le calcul n'est que très approximatif dès que l'on sort du cadre des petites régions. Il permet sur place des comparaisons de valeurs de terres mais si l'on s'éloigne il y a de très grandes disparités rendant les comparaisons impos-

sibles. C'est si vrai que les agriculteurs représentés par les Chambres d'agriculture ont accepté d'eux-mêmes de réduire les bases dans certaines régions en les majorant dans d'autres régions.

A l'évidence, comparer le potentiel fiscal de l'agriculture dans l'ensemble du pays en partant du cadastre ne donne qu'une assez mauvaise approximation. Seule, en réalité, la taxe professionnelle a une assiette assez homogène, encore que les multiples modifications apportées aux bases de calcul de cette taxe par les lois en vigueur et peut-être aussi bientôt par le projet de loi n° 531 rompent l'absolue égalité devant l'impôt pour cette taxe elle-même.

Ceux des contribuables de la taxe professionnelle qui ont la chance de bénéficier de la limitation d'impôt à 170 % du produit de la patente — et ils sont au total 210 000 — sont en fait beaucoup moins imposés que les autres, plus récemment installés, ou que ceux qui sous le régime de la patente étaient assez chargés pour n'avoir pas eu à payer davantage en 1976.

Certes, le projet prévoit une réforme d'importance, une réévaluation annuelle des bases des impôts fonciers et de la taxe d'habitation, mais que vaudront ces réévaluations ? L'incertitude sur ce point ne peut que demeurer.

2° A l'incertitude sur les bases s'ajoute l'incertitude liée à la notion de taux moyen de chaque taxe. Nous avons rappelé, en effet, que ces taux sont fixés de façon automatique par le jeu d'un calcul sans nuance figé ou presque depuis deux siècles et aboutissant à des inégalités considérables de taux pour des communes toutes semblables et ayant une charge fiscale globale du même ordre.

Dans de telles conditions, parler de taux moyen, c'est faire la somme des aberrations existantes avec l'espoir bien peu fondé qu'elles se compenseront plus ou moins, pour déterminer dans chaque commune en partant des bases de cette commune, des possibilités financières au moins approximatives.

3° Troisième source d'erreur : additionner des produits théoriques ainsi calculés pour aboutir à un chiffre global ne serait vraiment défendable que si les bases et les taux étaient vraiment comparables entre eux ; du fait qu'il n'y a aucune homogénéité dans les bases, ni de certitude dans les taux, ni aucune relation entre les calculs des diverses taxes, on additionne des éléments très différents. Il faut dire franchement que nul ne sait au juste ce que de telles opérations pourront avoir ou non de valable.

4° La référence à la population pour déterminer le potentiel fiscal a elle-même quelque chose de très approximatif. Les charges

n'étant pas toujours, il s'en faut, proportionnelles à la population, il arrive même dans les centres de villes qui se dépeuplent que plus la population diminue, plus l'agglomération qui l'entoure grandit, plus la situation de la commune-centre est difficile, alors que la division des ressources par le nombre d'habitants pourrait faire croire à une richesse grandissante. De même, dans des départements, des communes qui ont une population saisonnière importante, si l'on calcule leur potentiel en faisant uniquement référence au nombre d'habitants permanents, on ne prend nullement en compte leurs difficultés réelles (il arrive que la population saisonnière représente plus de dix fois la population permanente). Les critères proposés par le projet ne tiennent aucun compte de cette situation, pourtant assez fréquente.

L'utilisation qui nous est proposée du potentiel fiscal appelle aussi la critique. On pense s'en servir, nous l'avons dit, pour égaliser un peu la situation des collectivités d'une même catégorie démographique, mais par là on réduira très peu les écarts considérables entre les diverses catégories démographiques. Certes, il n'est pas possible d'envisager une égalisation complète des situations qui irait contre les réalités les plus certaines, les villes ayant beaucoup plus de charges que les communes moins peuplées. Mais il serait bon de réduire les inégalités anciennes car l'époque n'est plus où les ruraux se contentaient d'un niveau de vie sensiblement inférieur au niveau de vie urbain. Sur des points essentiels, l'égalisation se fait : confort, salubrité, voirie, régime scolaire, eau, éclairage public, etc.

Il est indispensable qu'à cette égalisation des charges corresponde une égalisation des ressources.

Cette égalisation se ferait si le potentiel fiscal de toutes les communes était comparé au potentiel fiscal national. Elle ne se fait que très peu si l'on s'en tient au potentiel moyen de la tranche de population.

Le tableau et les graphiques suivants indiquent en effet comment grandit le potentiel fiscal moyen, actuellement exprimé par le centime démographique avec le total de la commune ou du département. Sans parler de Paris, on passe de 0,219 à 452 avec une croissance presque parfaitement régulière.

I. — Valeur du potentiel fiscal exprimé par le centime démographique (1).

GROUPES	VALEUR du potentiel fiscal. (En francs.)
Départements ensemble.....	0.331
0 à 250 000.....	0.264
250 000 à 500 000.....	0.273
500 000 à 750 000.....	0.305
750 000 à 1 000 000.....	0.309
Plus de 1 000 000.....	0.470
Communes ensemble.....	0.331
0 à 500.....	0.219
500 à 1 000.....	0.210
1 000 à 2 000.....	0.222
2 000 à 3 500.....	0.257
3 500 à 5 000.....	0.266
5 000 à 7 500.....	0.276
7 500 à 10 000.....	0.272
10 000 à 15 000.....	0.297
15 000 à 20 000.....	0.293
20 000 à 35 000.....	0.290
35 000 à 50 000.....	0.361
50 000 à 75 000.....	0.392
75 000 à 100 000.....	0.381
100 000 à 200 000.....	0.412
Plus de 200 000 (avec Paris).....	0.698
Plus de 200 000 (sans Paris).....	0.452
Paris	1.070

(1) Définition du potentiel fiscal et du centime démographique :

A. — *Potentiel fiscal* :

Il sera égal au montant des bases imposables à chacune des quatre taxes directes locales pondérées :

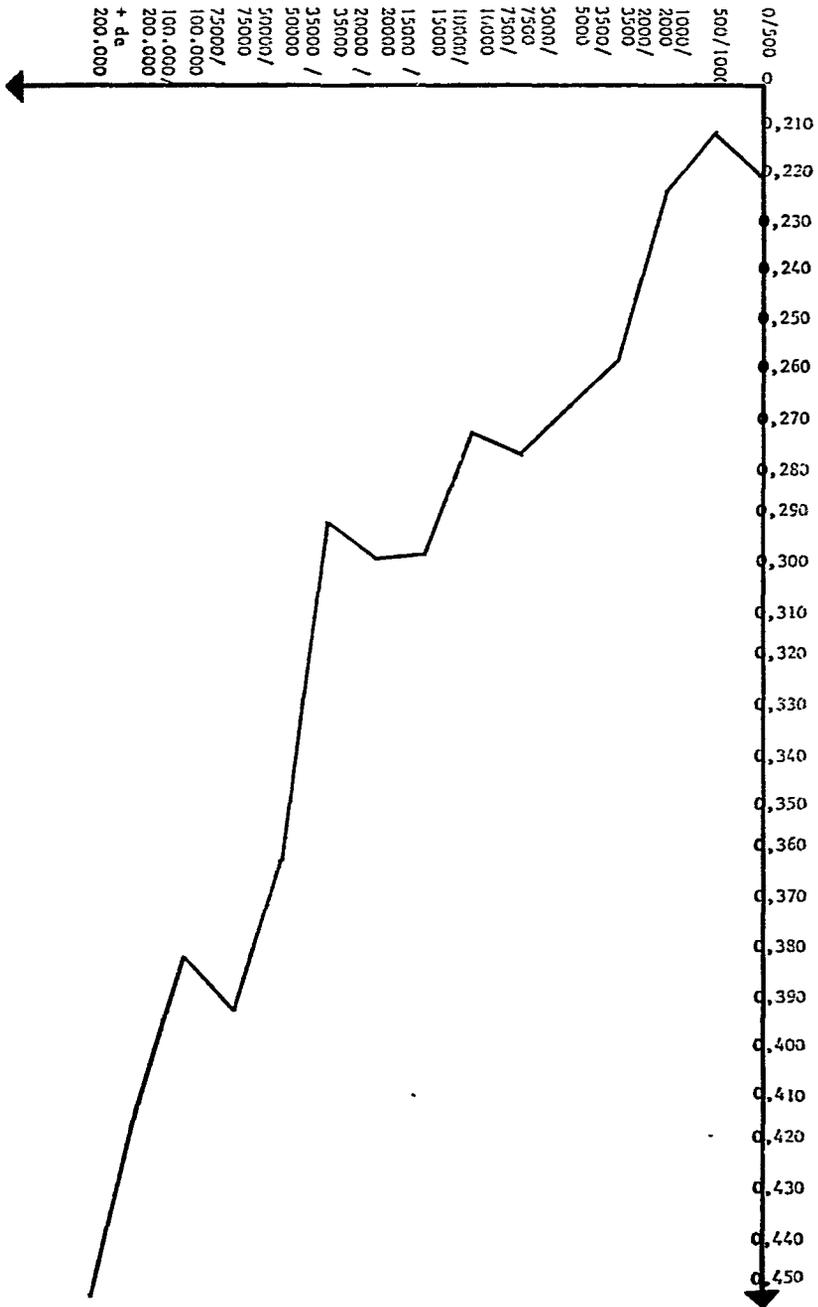
- pour les communes par le taux moyen national d'imposition des communes et des groupements ;
- pour les départements par le taux moyen national des départements.

B. - *Rappel de la définition du centime démographique* :

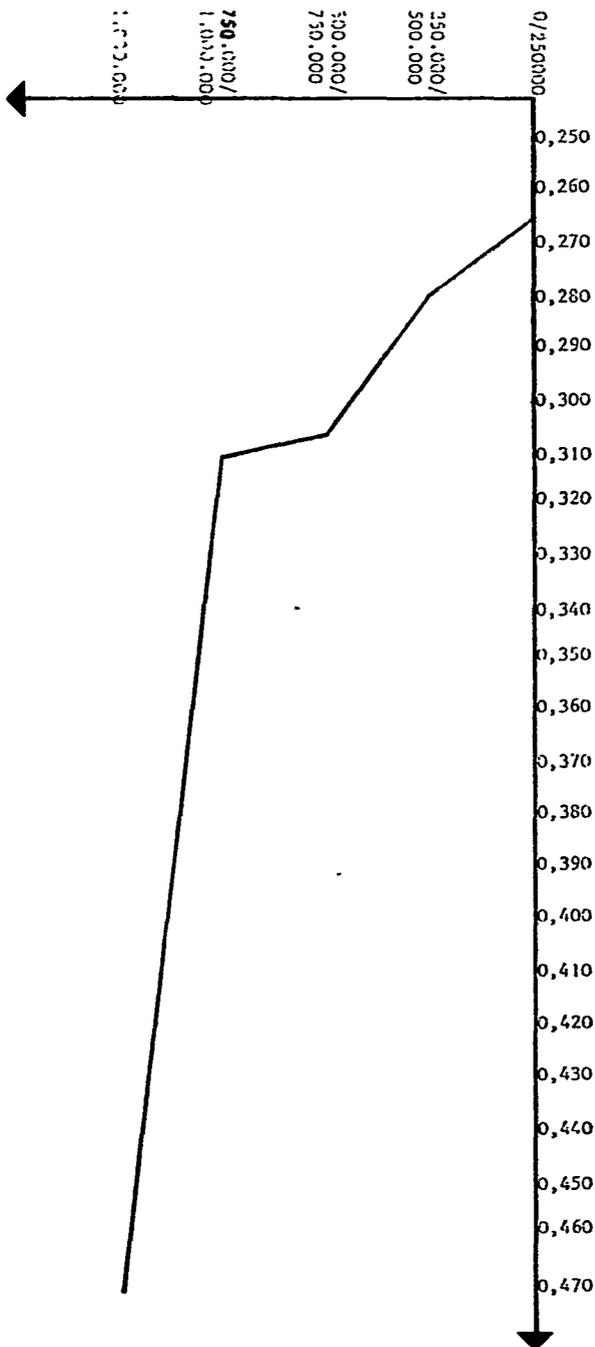
Le centime démographique était une notion traditionnelle : c'était le chiffre résultant de l'application des règles de répartition de l'ancien impôt d'Etat aux quatre vieilles contributions, commune par commune, divisé par 100 pour avoir le centime et par le chiffre de la population pour avoir une appréciation de la richesse par habitant.

II. — Evolution du potentiel fiscal en fonction des groupes démographiques.

A. — Communes.



B. — *Départements.*



La question se pose vraiment de savoir si cette inégalité doit être maintenue.

Il serait faux toutefois de croire qu'il n'y a aucun élément égalisateur dans les propositions qui nous sont faites, propositions qui méritent à cet égard une analyse plus poussée. Le Gouvernement a imaginé en effet de calculer une dotation moyenne par habitant à l'échelon national et d'attribuer cette dotation moyenne par habitant dans chaque groupement démographique à la commune qui est dans la situation moyenne. A l'intérieur de la catégorie démographique, on donnera davantage aux communes qui ont un potentiel fiscal inférieur à la moyenne et moins aux communes qui ont un potentiel fiscal supérieur à la moyenne de la catégorie démographique. Ce système aboutit à donner une même somme de base à toutes les catégories, ce qui ne supprime pas les inégalités mais les réduit comme l'attribution d'un complément de traitement d'un montant identique à la base et au sommet de la hiérarchie d'une entreprise représente un avantage plus grand pour la base que pour le sommet et rapproche un peu les situations.

3. *L'impôt sur les ménages.*

C'est le troisième critère de répartition proposé : celui dont le législateur de 1966 avait voulu faire le critère unique.

Après l'avoir peut-être surestimé, il ne faut pas le sous-estimer car il présente des avantages réels. En premier lieu, il est maintenant bien connu et ce n'est pas à négliger dans une matière où il est particulièrement difficile d'innover. En second lieu, l'impôt sur les ménages crée une distinction justifiée entre les impôts qui sont payés par les habitants de la commune et ceux qui peuvent être exportés, c'est-à-dire payés par d'autres que les contribuables municipaux (la taxe professionnelle et une fraction du foncier non bâti, fraction estimée aux deux tiers, ont donc été enlevés du produit des impôts locaux pour définir l'impôt sur les ménages). Le taux de l'impôt sur les ménages c'est un peu ce sur quoi une municipalité est jugée dispendieuse ou non par le plus grand nombre des habitants. Cela n'est pas parfaitement juste puisque la notion de potentiel fiscal n'est pas prise en compte, mais c'est un fait. Aussi bien aucune collectivité n'augmente-t-elle les impôts sur les ménages de gaieté de cœur. Elle ne le fait qu'en cas de véritable nécessité. Il est donc assez légitime que l'effort de l'Etat soit calculé au moins pour une part à proportion de l'impôt sur les ménages. Cela compense un peu les inégalités qui proviennent surtout des inégalités de répartition de la taxe professionnelle entre les collectivités. En pourcentage d'augmentation

des impôts identiques, on donne proportionnellement davantage à une commune sans taxe professionnelle ou avec une taxe professionnelle faible qu'à une commune ayant une grosse taxe professionnelle.

A côté de ces avantages, il faut cependant reconnaître que la répartition au prorata de l'impôt sur les ménages a quelques inconvénients :

1 Les ménages sont eux-mêmes inégalement fortunés. Des villes résidentielles et des faubourgs ne font pas le même effort pour fournir un même montant d'impôt sur les ménages.

2 Une commune ayant une grosse activité industrielle, donc une forte taxe professionnelle, n'a pas besoin d'un gros impôt sur les ménages pour être à l'aise et l'attribution d'une fraction de la dotation globale de fonctionnement d'après ce critère ne rétablit pas suffisamment l'équilibre ; une commune dortoir reste pauvre avec un montant donné d'impôt sur les ménages, tandis qu'une commune ayant un meilleur équilibre entre le logement et l'activité économique est à l'aise. C'est là qu'intervient la notion de potentiel fiscal qui pourrait être un coefficient correcteur à appliquer à l'impôt sur les ménages lui-même pour avoir une base de répartition équitable. Ce n'est, semble-t-il, qu'un pis alier que de répartir une fraction d'après le potentiel fiscal et une autre fraction d'après l'impôt sur les ménages.

3 Contrairement à ce que d'aucuns pensent, la répartition d'après l'impôt sur les ménages ne bouscule pas la hiérarchie des besoins entre les villes et les communes de moindre importance. Il se trouve même que la progression du produit de l'impôt sur les ménages avec la population de la commune est plus rapide que la progression de la répartition d'après le produit de la taxe locale de 1967.

Ce qui est vrai, et qui a fait s'opposer beaucoup de villes au transfert vers l'impôt sur les ménages d'une fraction plus grande de la taxe professionnelle, c'est que les villes ayant des situations avantageuses dans leur catégorie démographique ne retrouvent plus cet avantage quand on passe d'un système à l'autre.

4° Le Fonds d'action locale fait place aux concours particuliers.

Nous avons dit que plusieurs attributions du Fonds d'action locale subsistent : les versements aux communes touristiques et les versements aux communes des départements d'outre-mer. Deux attributions disparaissent, l'attribution du minimum garanti et les répartitions complémentaires du Fonds d'action locale. Cette

dernière suppression n'est pas grave puisqu'en règle générale la répartition se faisait selon une formule un peu compliquée au prorata des autres versements. On évite un calcul peu utile et on simplifie les choses. Mais il y a plus à dire sur les autres changements.

Tout d'abord, on peut difficilement admettre la suppression du minimum garanti dans l'incertitude où nous sommes présentement des résultats du nouveau système, alors surtout qu'au cours des années précédentes, du fait des changements successifs de population, l'existence de ce minimum garanti par habitant a été fort utile pour les collectivités les moins favorisées par les autres critères de répartition. En second lieu, on propose un quatrième critère de répartition, celui de l'article 234-12 : une répartition aux communes dites « défavorisées ». Il s'agit d'une promesse par le Chef de l'Etat à Vallouise, promesse difficile à mettre en œuvre de façon parfaitement équitable.

Certes l'idée de répartir les ressources selon les besoins et de le faire spécialement pour les communes le plus en difficulté est parfaitement valable. On peut même dire que le besoin est un meilleur critère qu'aucun autre. Mais il est difficile de savoir exactement quelles sont les communes défavorisées et quels critères de répartition il faut retenir. C'est si vrai que dans le projet n° 532 sur la fiscalité directe locale, une compensation est établie en faveur des communes jugées défavorisées qui ne sont pas exactement les mêmes que celles qui devraient bénéficier de l'article 234-12. D'après le texte fiscal, la répartition serait faite aux communes dont le potentiel fiscal est inférieur par habitant à la moitié de la moyenne nationale et en proportion de l'insuffisance par rapport à la moyenne nationale du montant des bases de taxe professionnelle par habitant. Dans l'actuel projet, c'est une règle totalement différente qui est proposée : l'attribution doit se faire aux communes de moins de 5 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moitié du potentiel moyen de l'ensemble des communes de moins de 5 000 habitants. Même si l'on passe sur cette différence, il est difficile de déterminer un critère de répartition parfaitement équitable. Le projet n° 532 s'en tient à une règle un peu mathématique et strictement fiscale. Le projet n° 32 propose de tenir compte du nombre de classes dans les écoles publiques maternelles et élémentaires à la charge de la commune et de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal. Il précise qu'il doit être tenu compte de l'importance des produits domaniaux et qu'en zone de montagne, la longueur de la voirie prise en compte est doublée. Nous ne pouvons évidemment nous satisfaire de deux définitions aussi dissemblables et si l'article 4 du projet n° 532 était voté, il

faudrait, à notre avis, renvoyer à la dotation globale de fonctionnement les ressources provenant des taxes professionnelles des communes défavorisées.

De plus, la référence aux deux seuls critères des charges d'école et de la longueur des chemins est trop schématique. D'une part, surtout dans les petites communes, les écoles sont souvent fermées, sans pour autant, bien au contraire, que les dépenses scolaires disparaissent, la commune devant contribuer et au transport des élèves et aux dépenses scolaires dans la commune-centre sans parler des aides données pour des enseignements techniques, professionnels ou autres, tels les enseignements aux enfants dont le quotient intellectuel n'est pas suffisant pour suivre le régime normal des études. Aussi bien votre commission suggère-t-elle une rédaction plus souple de l'article 234-12.

Ajoutons enfin, pour en terminer, que même mieux répartie, la dotation accordée aux communes défavorisées reste faible et prélevée sur la faible part réservée aux concours particuliers.

EXAMEN DES ARTICLES

Texte du projet de loi.	Propositions de la Commission des Finances.	Propositions de la Commission des Lois.
Article premier.	Article premier.	Article premier.
CHAPITRE IV		Sans modification.
Dotation globale de fonctionnement et autres recettes réparties par le Comité des finances locales.		
Section I.		Sans modification.
DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT		
Sous-section I. <i>Dispositions générales.</i>		
<i>Art. L. 234-1. — Une dotation globale de fonctionnement est insti- tuée en faveur des communes et de certains de leurs groupements. Elle se compose d'une dotation forfaitaire, d'une dotation de péréquation et, le cas échéant, de concours particuliers.</i>	Sans modification.	Sans modification.
Sous-section II.		Sans modification.
<i>Dotation forfaitaire.</i>		
<i>Art. L. 234-2. — Chaque commune reçoit une dotation forfaitaire.</i>	Sans modification.	<i>Art. L. 234-2. — Chaque commune reçoit une dotation forfaitaire.</i>
<i>Pour 1979, la part des ressources affectée à la dotation forfaitaire est fixée à 60 % du solde disponible de la dotation globale après déduc- tion des sommes prévues pour les concours particuliers institués par l'article L. 234-11. A partir de 1980, cette part des ressources est réduite de 5 points par an pour atteindre 25 % en 1986.</i>		<i>Pour 1979, la part des ressources affectée à la dotation forfaitaire est fixée à 55 % du solde disponible de la dotation globale après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers institués par l'arti- cle 234-11. A partir de 1980, et jus- qu'à une date qui sera fixée par la loi, cette part de ressource est réduite de 5 points par an.</i>
<i>Art. L. 234-3. — La dotation for- faitaire est proportionnelle au total des sommes perçues par chaque commune pour l'exercice 1978, au titre :</i>	Sans modification.	<i>Art. L. 234-3. — En 1979, la dota- tion forfaitaire... (le reste sans chan- gement).</i>
<i>— de l'attribution de garantie du versement représentatif de la taxe sur les salaires majorée de l'ajus- tement pour accroissement démogra- phique, avant prélèvement éventuel au profit des communautés urbaines ;</i>		

Texte du projet de loi.	Propositions de la Commission des Finances.	Propositions de la Commission des Lois.
<p>— de l'allocation compensatrice s'il y a lieu ;</p> <p>— du versement représentatif de l'impôt afférent aux spectacles de cinéma et de télévision ainsi qu'aux théâtres et spectacles divers ;</p> <p>— de la subvention de l'Etat au titre de sa participation aux dépenses d'intérêt général des collectivités locales.</p>	Sans modification.	Sans modification.
<p>Art. L. 234-4. — En cas de modification des limites territoriales de communes, le montant de la dotation forfaitaire revenant, l'année suivante, à chaque commune est calculé en tenant compte du transfert de population intervenu.</p>	Sans modification.	Sans modification.
<p>Sous-section III.</p>		Sans modification.
<p>Dotation de péréquation.</p>		
<p>Art. L. 234-5. — Chaque commune reçoit une dotation de péréquation qui tient compte de son potentiel fiscal défini à l'article L. 234-7 et du montant des impôts énoncés à l'article L. 234-8, qu'elle a établis l'année précédente.</p>	Sans modification.	Art. L. 234-5. — Alinéa sans modification.
<p>Pour 1979, la part des ressources affectée à la dotation de péréquation est fixée à 40 % du solde disponible de la dotation globale, après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers institués par l'article L. 234-11. A partir de 1980, cette part croît de 5 points pendant chacune des années suivantes, pour atteindre 75 % en 1986.</p>		<p>Pour 1979, la part des ressources affectée à la dotation de péréquation est fixée à 45 % du solde disponible de la dotation globale, après déduction de cette dotation globale des sommes prévues pour les concours particuliers institués par l'article 234-11.</p> <p>A partir de 1980, et jusqu'à une date qui sera fixée par la loi, cette part croît de 5 points par an.</p>

Commentaire. — Les remarques d'ensemble que nous avons faites permettront d'abrégier les explications sur chaque article. Dès lors que nous acceptons le système d'ensemble proposé par le Gouvernement, l'article 234-1 ne fait pas de difficulté.

L'article 234-2 pose au contraire deux problèmes : d'une part, en ce qu'il maintient la dotation forfaitaire à 60 % en 1979 comme c'est le cas depuis quatre ans pour l'attribution de garantie. Nous avons assez souligné l'urgence qu'il y a à sortir de la situation présente pour que nous n'ayons pas beaucoup à expliquer pourquoi la commission demande la reprise du mouvement prévu par la loi de 1966 qui réduit annuellement la part répartie d'après les critères de la taxe locale de 1976. Ce que le Gouvernement fait en 1980, réduire de 60 à 55 % cette part, pourquoi ne pas le faire dès 1979 ? D'autre part, le Gouvernement propose de réduire progressivement

la part de ressources allant à la dotation forfaitaire de cinq points par an, en fixant un terme à cette réduction 1986 qui correspond au pourcentage de 25 %. Nous ne savons nullement ce qu'à l'expérience pourra donner le texte actuel et, dans ces conditions, la commission des lois propose de laisser à une loi ultérieure le soin de dire s'il faut ou non arrêter cette réduction progressive et à quelle date.

L'article L. 234-3 pose la règle d'une attribution proportionnelle dans chaque commune au montant reçu en 1978 de divers éléments qui sont l'attribution de garantie du VRTS majorée de l'ajustement pour accroissement démographique et avant prélèvement éventuel au profit des communes urbaines. Autrement dit, cette dotation forfaitaire joue pour une part des ressources plus importante que celle pour laquelle joue l'attribution de garantie elle-même. Il s'y ajoute l'allocation compensatrice, s'il y a lieu, et surtout la dotation du versement représentatif de l'impôt afférent aux spectacles de cinéma et de télévision ainsi qu'au théâtre et spectacles divers, enfin, de la subvention de l'Etat au titre de sa participation aux dépenses d'intérêt général des collectivités locales. On peut regretter cette sorte de faveur faite à la dotation forfaitaire. Votre commission des lois l'a cependant acceptée mais à la condition formelle que la part de la dotation forfaitaire soit ramenée de 60 à 55 % et aussi que cet article ne reçoive application qu'en 1979 afin de revoir ce calcul brutal.

L'article L. 234-4 n'appelle pas de commentaires particuliers, il règle les attributions à faire en cas de modification des limites territoriales de communes et en précisant qu'on tient compte alors des transferts de populations intervenus.

Article L. 234-5 : il va de soi que la dotation de péréquation doit se trouver majorée de 5 % si le point de vue de la commission est adopté pour l'article 234-2 et, de même, la progression au-delà de 1980 doit être revue par le législateur. Comme les autres textes, nous proposons qu'il ne soit applicable qu'en 1979.

Texte du projet de loi.	Propositions de la Commission des Finances.	Propositions de la Commission des Lois.
<p><i>Art. L. 234-6.</i> — Les ressources affectées à la dotation de péréquation sont réparties entre les communes en deux parts.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p><i>Art. L. 234-6.</i> — Alinéa sans modification.</p>
<p>La première part est calculée en fonction de l'écart constaté entre le potentiel fiscal par habitant de chaque commune et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique.</p>	<p>I. -- La première est répartie de façon à réduire les inégalités de potentiel fiscal des communes appartenant à un même groupe démographique.</p> <p>Aucune recette n'est versée à ce titre aux communes dont le potentiel</p>	<p>La première part est répartie en partant de l'attribution moyenne par habitant calculée en divisant le montant de cette part par le nombre d'habitants concernés.</p> <p>Le calcul de la part revenant à chaque commune se fait à l'intérieur</p>

Texte du projet de loi.

**Propositions
de la Commission des Finances.**

**Propositions
de la Commission des Lois.**

fiscal par habitant est supérieur au triple du potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique.

La dotation revenant à chacune des autres communes est égale à la dotation moyenne par habitant de l'ensemble des communes, corrigée en plus ou en moins proportionnellement à la moitié de l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de chaque commune et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique.

Les groupes démographiques prévus aux alinéas précédents sont déterminés conformément au tableau suivant :

Communes de	0 à	499
habitants.		
Communes de	500 à	999
habitants.		
Communes de	1 000 à	1 999
habitants.		
Communes de	2 000 à	3 499
habitants.		
Communes de	3 500 à	4 999
habitants.		
Communes de	5 000 à	7 499
habitants.		
Communes de	7 500 à	9 999
habitants.		
Communes de	10 000 à	14 999
habitants.		
Communes de	15 000 à	19 999
habitants.		
Communes de	20 000 à	34 999
habitants.		
Communes de	35 000 à	49 999
habitants.		
Communes de	50 000 à	74 999
habitants.		
Communes de	75 000 à	99 999
habitants.		
Communes de	100 000 à	199 999
habitants.		
Communes de plus de	200 000 habi-	
tants.		

Pour 1979, cette part est fixée à 20 % du total de la dotation de péréquation ; elle croît chaque année de 5 points pour atteindre 50 %.

La seconde part est calculée proportionnellement au montant des impôts énoncés à l'article L. 234-8.

Pour 1979 et 1980, cette part est fixée à 20 % du total de la dotation de péréquation ; à partir de 1981, elle croîtra chaque année de 5 points pour atteindre 50 %.

II. — La seconde part...

... L. 234-8.

de son groupe démographique de communes de façon à égaliser le potentiel fiscal à l'intérieur du groupe.

L'attribution moyenne nationale par habitant correspond dans chaque groupe à l'attribution d'une commune ayant le potentiel fiscal moyen du groupe démographique.

Le calcul de la part revenant à chaque commune est fait en partant de l'attribution moyenne nationale et de son potentiel fiscal majoré ou minoré d'un pourcentage calculé de façon qu'il ne soit rien attribué à une commune ayant trois fois le potentiel fiscal moyen du groupe démographique et corrélativement qu'il ne soit jamais donné plus d'une fois et demie l'attribution moyenne nationale.

Pour déterminer la population à prendre en compte tant pour le calcul de l'attribution moyenne nationale que de la part de chaque commune, il est fait application des dispositions de l'article additionnel placé après l'article 11 ci-après.

Pour 1979, la part de ressources répartie en partant du potentiel fiscal est fixée à 5 % du total de la dotation de péréquation.

La seconde part est calculée proportionnellement au montant des impôts énumérés à l'article L. 234-8.

Texte du projet de loi.	Propositions de la Commission des Finances.	Propositions de la Commission des Lois.
Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article.	Alinéa sans modification.	<i>Les groupes démographiques dans lesquels la péréquation est effectuée à partir du potentiel fiscal sont les suivants :</i> 0 à 499, 500 à 999, 1 000 à 1 999, 2 000 à 3 499, 3 500 à 4 999, 5 000 à 7 499, 7 500 à 9 999, 10 000 à 14 999, 15 000 à 19 999, 20 000 à 34 999, 35 000 à 49 999, 50 000 à 74 999, 75 000 à 99 999, 100 000 à 199 999, 200 000 et plus.
<i>Art. L. 234-7. — Le potentiel fiscal mentionné aux articles L. 234-5 et L. 234-6, est égal au montant des bases des quatre taxes directes locales. Ces bases sont pondérées par des coefficients représentatifs du taux moyen national d'imposition aux quatre taxes directes locales.</i>	<i>Art. L. 234-7. — Le potentiel fiscal mentionné aux articles L. 234-5 et L. 234-6 est égal au montant des bases nettes pondérées des quatre taxes directes locales.</i> <i>Le coefficient de pondération de la base nette de chacune des quatre taxes est le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée.</i>	<i>Art. L. 234-7. — Le potentiel fiscal mentionné aux articles L. 234-5 et L. 234-6, est égal au montant des bases des quatre taxes directes locales. Ces bases sont pondérées par des coefficients représentatifs du taux moyen national d'imposition aux quatre taxes directes locales tant pour les communes que pour leurs groupements.</i>
	<i>A titre transitoire, jusqu'à l'incorporation dans les rôles des résultats de la révision des bases de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, les bases actuelles seront corrigées par application des coefficients retenus pour le calcul des cotisations au budget annexe des prestations sociales agricoles.</i>	

Commentaire : l'article L. 234-6 innove davantage en proposant une péréquation non plus seulement d'après le montant de l'impôt sur les ménages mais pour partie d'après le potentiel fiscal par habitant. C'est là qu'est exposé le mécanisme nouveau pour l'explicitation duquel la commission a proposé une nouvelle rédaction. La notion d'attribution moyenne par habitant est une notion à caractère national qui permet d'attribuer dans chaque groupe démographique la même somme à la commune ayant le potentiel fiscal moyen du groupe démographique en question. Dans chaque groupe démographique, la part revenant à chaque commune est faite en calculant son potentiel fiscal.

Ici, une petite explication est nécessaire.

Il a paru constitutionnellement indispensable de préciser dans la loi même comment la répartition se faisait à l'intérieur d'un groupe démographique, le décret étant mal placé pour prendre une telle décision qui concerne des intérêts essentiels des collectivités locales. Les sommes attribuées seront inférieures ou supérieures à la moyenne nationale dans chaque catégorie démographique selon que le potentiel fiscal de la commune est supérieur ou inférieur au

potentiel fiscal moyen de la catégorie démographique. Aucune commune ne recevra plus de 1,5 fois l'attribution moyenne et il ne sera rien attribué aux communes qui ont trois fois le potentiel fiscal moyen du groupe.

On peut figurer par rapport à deux axes de coordonnées la somme qui sera attribuée à une commune donnée en fonction de son potentiel fiscal. Le point M correspond à la commune ayant le potentiel fiscal moyen du groupe démographique ; cette commune reçoit l'attribution moyenne. La droite qui passe par ce point M et par le point A situé sur l'axe du potentiel fiscal au point correspondant à trois fois le potentiel fiscal moyen de la catégorie démographique donne l'attribution commune par commune.

La notion de catégorie démographique n'a pas paru nécessaire pour faire une répartition équitable entre les départements. Les courbes et tableaux nous montrent en effet que le potentiel fiscal des départements varie assez peu avec leur population. Votre commission propose donc de ne pas prolonger à cet égard l'expérience qui a été faite depuis 1973 et de réaliser la péréquation entre tous les départements, ce qui sera aussi plus juste.

La différence essentielle entre le texte du Gouvernement et le texte de la commission n'est aucune de celles que nous avons relevées jusqu'à présent. Elle tient au fait que, par prudence, votre commission des lois ne veut pas s'engager en ce qui concerne l'avenir mais seulement pour 1979 et pour une fraction relativement faible de la ressource globale. Elle propose 5 % de la dotation d'ensemble du fonds de péréquation, c'est-à-dire 2,25 % de la dotation forfaitaire totale. En agissant de cette manière extrêmement prudente, on aura non seulement une simulation, solution toujours incertaine, mais un essai d'application qui permettra à chaque collectivité de faire connaître son point de vue au sujet de l'application de cette nouvelle règle.

Signalons enfin que si votre commission a disjoint le dernier alinéa de l'article L. 234-6 relatif aux décrets en Conseil d'Etat, c'est parce qu'elle entend que tous les décrets d'application soient pris en Conseil d'Etat et qu'elle le précise à la fin du texte.

Afin de respecter la Constitution l'article définit aussi de façon très expresse ce que sont les catégories démographiques. Leur nombre total est de quinze. La définition de ces catégories ne peut pas être abandonnée au décret car c'est un élément fondamental du calcul de la répartition.

L'article L. 234-7 définit le potentiel fiscal. Votre commission adopte ce texte avec une seule précision qui a trait au groupement de communes.

Texte du projet de loi.	Propositions de la Commission des Finances.	Propositions de la Commission des Lois.
<p>Art. L. 234-8. — Les impôts mentionnés aux articles L. 234-5 et L. 234-6 sont :</p>		Art. L. 234-8. — Sans modification.
<p>— la taxe foncière correspondant aux propriétés bâties affectées à l'habitation ou à la profession hôtelière, majorée de la somme correspondant aux exonérations dont ont bénéficié, en application des dispositions des articles 1283 à 1378 du Code général des impôts, les constructions nouvelles, additions de constructions et reconstructions ;</p>	Sans modification.	
<p>— la taxe foncière sur les propriétés non bâties à concurrence de 30 % de son produit ;</p>	Sans modification.	
<p>— la taxe d'habitation ;</p>	Sans modification.	
<p>— la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou la redevance sur l'enlèvement des ordures ménagères, prévue à l'article L. 233-78 du Code des communes.</p>	Sans modification.	
	<p><i>Le total de ces impôts est dénommé « impôts sur les ménages ».</i></p>	
<p>Art. L. 234-9. — En cas de modification des limites territoriales de communes, le montant de la dotation de péréquation revenant, l'année suivante, à chaque commune est calculé d'après son potentiel fiscal et le montant des impôts énoncés à l'article L. 234-8 qui ont été établis l'année précédente, dans la limite des modifications territoriales intervenues.</p>	Sans modification.	Sans modification.
<p>Art. L. 234-10. — En cas de dissolution d'un groupement de communes, le montant de la dotation de péréquation qui aurait dû lui revenir l'année suivante est partagé entre les communes qui le composaient, d'après le montant des impôts énoncés à l'article L. 234-8 établis la dernière année de fonctionnement, sur le territoire de chacune d'elles pour le compte du groupement.</p>	Sans modification.	Sans modification.
<p>Sous-section IV.</p>		
<p>Concours particuliers.</p>		
<p>Art. L. 234-11. — Dans les cas prévus aux articles suivants, des concours particuliers peuvent être apportés aux communes et à certains de leurs groupements.</p>	Alinéa sans modification.	Sans modification.
<p>La part des ressources affectée aux concours particuliers, fixée à 4 % de la dotation globale de fonctionne-</p>	<p>La part... ... fixée à 5 % de la dotation globale...</p>	

Texte du projet de loi.

ment, peut être portée jusqu'à 6 % par le Comité des finances locales institué par l'article L. 234-19.

Art. L. 234-12. — Les communes de moins de 5 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moitié du potentiel moyen de l'ensemble des communes de 5 000 habitants bénéficient d'une dotation de fonctionnement minimum, afin de les aider à prendre en charge leurs obligations légales et leurs dépenses courantes.

Cette dotation est répartie, dans des conditions qui sont fixées par décret en Conseil d'Etat, en fonction du nombre de classes en service dans les écoles publiques maternelles et élémentaires qui sont à la charge de la commune, et de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal. Il est tenu compte de l'importance des produits domaniaux.

Pour les communes situées en zone de montagne, la longueur de la voirie est doublée.

Le montant des ressources affectées aux dotations de fonctionnement minimum est fixé chaque année par le Comité des finances locales. Il ne peut être inférieur à 15 %, ni supérieur à 30 % des ressources prévues pour les concours particuliers.

Art. L. 234-13. — Les communes touristiques ou thermales et leurs groupements reçoivent une dotation supplémentaire destinée à tenir compte des charges exceptionnelles liées à l'accueil de populations saisonnières.

Le montant de cette dotation est calculé en fonction de l'importance de la population permanente, de la capacité d'accueil existante ou en voie

**Propositions
de la Commission des Finances.**

... l'article L. 234-19.

Art. L. 234-12. — Les communes de moins de 2 000 habitants...

... dépenses courantes.

Cette dotation...
... Conseil d'Etat, en tenant compte du potentiel fiscal, du nombre de classes...

... domaniaux.

Alinéa sans modification.

Le montant des ressources...

... Il ne peut être inférieur à 25 % des ressources prévues pour les concours particuliers.

Sans modification.

**Propositions
de la Commission des Lois.**

Art. L. 234-12. — En 1979, les communes...

... dépenses courantes

Cette dotation est répartie pour un quart d'après le nombre d'habitants, pour un quart en fonction des diverses charges scolaires de l'exercice précédent déterminées d'après le nombre d'élèves scolarisés, que l'instruction soit donnée sur le territoire communal ou non et quelle que soit la catégorie d'écoles concernées, pour un quart de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, et pour un quart d'après le montant d'annuités de la dette.

L'attribution est diminuée de la moitié du revenu brut du patrimoine communal. Ce revenu brut se détermine en partant du revenu brut annuel, à l'exclusion du revenu des immeubles bâtis, mais en englobant les revenus que la commune tire de l'existence de casinos au sens de la loi du 15 juin 1907.

Pour les communes situées en zone de montagne, la longueur de la voirie est doublée.

Le montant des ressources affecté aux dotations de fonctionnement minimum est fixé chaque année par le Comité des finances locales. Il ne peut être inférieur à 15 % ni supérieur à 30 % des ressources prévues pour les concours particuliers. Pour 1979, il est fixé à 15 %.

Sans modification.

Sans modification.

Texte du projet de loi.

de création, ainsi que des équipements collectifs touristiques ou thermaux.

Le montant global de la dotation est fixé chaque année par le Comité des finances locales dans la limite de 30 % des ressources affectées aux concours particuliers.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article.

Art. L. 234-14. — Les communes peuvent recevoir un versement complémentaire à la dotation forfaitaire, qui tient compte des accroissements de population constatés lors des recensements généraux ou complémentaires, ainsi que de la population fictive correspondant aux logements en chantier.

Ce versement est égal à la différence entre la somme, fixée pour 1979 à 150 F par habitant, et le montant par habitant de la dotation forfaitaire, calculée compte tenu des augmentations de populations constatées.

Pour les années ultérieures, la somme de 150 F évolue comme la dotation forfaitaire.

Art. L. 234-15. — Les syndicats d'études et de programmation, les syndicats à vocation multiple et les districts qui se créent perçoivent, pendant les deux premières années de fonctionnement, une aide de démarrage.

Le montant de cette aide est calculé en fonction des dépenses inscrites au budget du groupement, dans la limite de la rémunération du secrétaire ou du secrétaire général de la commune à laquelle le groupement est assimilé par décision de l'autorité supérieure.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de cet article.

Art. L. 234-16. — Les communes membres d'un organisme de coopération à vocation multiple qui dispose d'une fiscalité propre ou fait appel à des contributions calculées en fonction du potentiel fiscal des communes affiliées, et dont le budget représente un pourcentage minimal fixé par décret en Conseil d'Etat, du total des budgets des communes

Propositions
de la Commission des Finances.

Sans modification.

Sans modification.

Supprimé.

Propositions
de la Commission des Lois.

Sans modification.

Supprimé.

Art. L. 234-14. — Les communes...

... en chantier. Le montant de ce versement est fixé par le Comité des finances locales institué par l'article L. 234-10.

Supprimé.

Supprimé.

Art. L. 234-15. — En 1979, les communes continueront de percevoir le minimum garanti par habitant prévu par l'article L. 234-16 du Code des communes.

Supprimé.

Texte du projet de loi.

**Propositions
de la Commission des Finances.**

**Propositions
de la Commission des Lois.**

membres, bénéficient d'une majoration de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation qui leur sont attribuées par ailleurs.

Le montant de ce concours est fixé chaque année par le Comité des finances locales. Pour 1979, il est au moins égal à 20 % des dotations affectées aux concours particuliers ; pour les années suivantes, il évolue comme le nombre et l'importance des budgets des organismes bénéficiaires, dans la limite de 40 %, des concours particuliers.

Le décret prévu au premier alinéa détermine les modalités d'application du présent article.

Art. L. 234-17. — Une dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement du Comité des finances locales et le coût des travaux qui lui sont nécessaires est prélevée sur les ressources prévues pour les concours particuliers.

Sous-section V.

*Dispositions communes
aux diverses sortes d'attributions.*

Art. L. 234-18. — La dotation forfaitaire et la dotation de péréquation font l'objet de versements mensuels aux communes et à leurs groupements.

Les concours particuliers font l'objet d'un versement annuel.

Sous-section VI.

Comité des finances locales.

Art. L. 234-19. — Il est créé un Comité des finances locales composé de membres des assemblées parlementaires, de représentants élus des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que de représentants des administrations de l'Etat.

Sans modification.

Supprimé.

Sans modification.

Sans modification.

Sans modification.

Sans modification.

Les concours particuliers font l'objet d'un versement semestriel.

Toutefois, la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales et à leurs groupements pourra, sur demande expresse du maire ou du président de groupement, faire l'objet de versement d'acomptes trimestriels, sous réserve que la commune ou le groupement remplisse les conditions requises pour bénéficier de cette dotation supplémentaire.

Sans modification.

Art. L. 234-19. — Il est créé...

Sans modification.

Texte du projet de loi.	Propositions de la Commission des Finances.	Propositions de la Commission des Lois.
Le comité comprend :		
1 député ;		
1 sénateur ;		
4 présidents de conseils généraux élus par le collège des présidents de conseils généraux ;	... généraux ;	
10 maires, dont au moins 3 prési- dents de groupements de communes ;	10 maires, dont au moins 3 prési- dents de groupements de communes et 2 maires représentant des commu- nes rurales ; 1 maire...	
1 maire des Départements d'Outre- Mer ;		
1 maire des Territoires d'Outre- Mer ;		
1 maire de commune touristique ; Les maires sont élus par le col- lège des maires de France ;		
9 représentants de l'Etat désignés par décret.		
Il est présidé par un membre du Conseil d'Etat ayant au moins le grade de conseiller d'Etat, élu par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat.	... Conseil d'Etat.	
Art. L. 234-20. — Le Comité des finances locales contrôle la réparti- tion de la dotation globale de fonc- tionnement.	Sans modification.	Sans modification.
Il fixe la part des ressources à affecter aux concours particuliers, ainsi que la part de ces ressources à affecter aux dotations et versements mentionnés aux articles L. 234-12, L. 234-13, L. 234-14, L.234-16 et L. 234-17 et en contrôle la réparti- tion.	Sans modification.	
Le Gouvernement peut le consulter sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales.	Le Gouvernement le consulte...	
Chaque année, avant le 31 juillet, le <i>Ministre de l'Intérieur</i> présente au comité les comptes du dernier exercice connu des collectivités loca- les.	... collectivités locales. Chaque année, avant le 31 juillet, les comptes du dernier exercice connu des collectivités locales sont présentés au comité ainsi qu'à la <i>Commission des Finances de l'Assem- blée Nationale et du Sénat.</i>	
Section II.		
RÉPARTITION DU PRODUIT DES AMENDES RELATIVES A LA CIRCULATION ROUTIÈRE		
Art. L. 234-28. — Les recettes sup- plémentaires procurées par tout relè- vement du tarif des amendes de police relatives à la circulation rou- tière sont prélevées sur les recettes	Sans modification.	

Texte du projet de loi.	Propositions de la Commission des Finances.	Propositions de la Commission des Lois.
de l'Etat au profit du Fonds d'action locale prévu par l'article 234-5 en vue de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation.	Conforme.	Sans modification.
<p>Art. L. 234-29. — Les sommes à verser au Fonds d'action locale, à partir de la date du relèvement du tarif, sont constituées par la différence entre :</p> <p>— d'une part, le produit, majoré de 70 %, des amendes forfaitaires encaissées au cours de l'année du relèvement du tarif des amendes ou des années ultérieures ;</p> <p>— d'autre part, le produit des amendes forfaitaires et des amendes de compensation encaissé en 1971 par l'Etat.</p>	Conforme.	Sans modification.
<p>Art. L. 234-30. — Le Fonds d'action locale répartit les recettes définies à l'article précédent entre les communes et les établissements publics qui remplissent les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.</p> <p>Ce décret fixe les modalités de répartition de ces recettes ainsi que les travaux qui peuvent être financés sur leur produit.</p>		

Commentaire. — L'article L. 234-8 reprend la définition de l'impôt sur les ménages. Il n'y a rien de plus à en dire, non plus que de l'article L. 234-9 et de l'article L. 234-10 qui ont trait, l'un au cas de modification de limites de communes, l'autre au cas de dissolution d'un groupement de communes.

L'article L. 234-11 est relatif à la **dotation pour concours particuliers**. Votre commission vous propose de l'accepter. Elle a, au contraire, profondément modifié la rédaction de l'article L. 234-12 qui concerne l'attribution aux communes défavorisées. Au lieu des deux critères : écoles de la commune et voirie de la commune, elle pense nécessaire de tenir compte de quatre dépenses un peu différemment. Ne donner une aide qu'aux communes qui ont encore des écoles ouvertes c'est négliger les communes les plus défavorisées, celles dont les enfants sont obligés d'aller ailleurs pour recevoir un enseignement, alors que ce déplacement occasionne non seulement une gêne mais des dépenses à la commune concernée. De plus les dépenses scolaires ne se limitent aucunement à l'entretien des écoles et pour cela le plus simple a paru être d'attribuer forfaitairement une somme donnée pour chaque élève scolarisé, que

l'instruction soit donnée sur le territoire communal ou non et quelle que soit la catégorie d'écoles concernées. La référence à cet élément serait réduite au quart du total, de même que la référence à la longueur de la voirie. Les deux autres éléments ajoutés seraient le nombre d'habitants, d'une part, et le montant des annuités de la dette, d'autre part.

Bien entendu, on entend tenir compte du revenu patrimonial de la commune qui peut être fort important mais pour faciliter les comptes on vous propose de reprendre les formules de l'ancien article L. 234-9 (1°) du Code des communes. Le montant des revenus patrimoniaux est évalué forfaitairement à la moitié du revenu brut et sans tenir compte des revenus des immeubles, ces derniers revenus étant généralement insuffisants quand il s'agit de bâtiments appartenant aux collectivités publiques pour en couvrir les charges. Ce système de calcul a l'avantage, et de la simplicité, et de l'expérience qui en a confirmé la valeur.

Du fait que votre commission propose de ne faire qu'une expérience en 1979 et du fait aussi que le choix des critères de répartition peut prêter à discussion, elle pense qu'il y a lieu de s'en tenir à ce qui concerne 1979 et de limiter pour cela à 15 % de la somme consacrée aux concours particuliers le montant des ressources prévues pour les concours particuliers affectées aux dotations de fonctionnement minimum.

L'article L. 234-13 est relatif aux communes touristiques ou thermales. Votre commission vous propose de retenir la rédaction du Gouvernement sous réserve du dernier alinéa qui figurera *in fine*, étant observé aussi que pour ces communes touristiques ou thermales, le jeu d'un article additionnel permettra d'attribuer des ressources nouvelles rendues indispensables par l'énorme développement du tourisme depuis qu'ont été arrêtées les règles de la loi de 1966 sur l'attribution aux communes touristiques. Le progrès est probablement de plus de 100 %.

L'article L. 234-14 qui prévoit un versement complémentaire pour tenir compte des accroissements de population, et de la population fictive, correspondant aux logements en chantier.

Votre commission n'a rien à objecter au principe. Elle pense cependant qu'il est anormal de lier cette attribution à la dotation forfaitaire alors surtout que le montant en est prélevé sur les sommes réservées aux concours particuliers. Elle pense, de plus, qu'il n'est pas opportun de figer ou de préciser législativement le montant de ce versement complémentaire et qu'il vaut mieux laisser ce soin au comité des finances locales qui doit surveiller les concours particuliers.

L'article L. 234-15 et l'article L. 234-16 du Gouvernement avaient pour objet de donner des primes aux syndicats d'études et de programmations et aux organismes de coopération à vocations multiples disposant d'une fiscalité propre et fortement intégrée. Votre commission vous propose de disjoindre ces deux articles. Elle pense en effet que si les groupements de communes sont opportuns, c'est aux communes elles-mêmes à en juger. Elles en ont spontanément créé un très grand nombre et quoiqu'en disent certains elles ne sont pas suspectes d'hostilité *a priori* aux groupements, mais elles savent aussi que dans bien des cas il s'agit d'un alourdissement de l'administration locale qu'il n'y a aucune raison de privilégier financièrement des dépenses qui sont loin d'être toujours les plus nécessaires.

L'article L. 234-15 s'attache aux syndicats d'étude et de programmation. Le problème du rôle de ces syndicats, dont la création a été suggérée naguère par l'Association des Maires de France, doit être examiné parmi les dispositions de la loi-cadre. C'est alors qu'on pourra voir s'il y a lieu de les aider financièrement.

De toute façon ce serait pour les communes un leurre que de créer des syndicats permanents avec des frais de secrétariat élevés en se contentant de deux ans de remboursement de ces frais de secrétariat. Mieux vaut sans doute laisser aux communes le soin d'apprécier dès le départ ce qu'il leur en coûtera et leur faire confiance pour trouver les solutions les plus économiques pour l'administration de ces syndicats. Votre commission pense donc qu'il est tout à fait prématuré de décider quoi que ce soit à ce sujet avant l'examen de la loi-cadre.

Quant à réserver une attribution aux communes fiscalement intégrées, on comprend mal ses raisons. Ou cette intégration est utile et améliore le rendement, il n'y a pas besoin alors de la subventionner, ou au contraire elle est onéreuse et il ne faut pas encourager les communes à la faire et à vendre en quelque sorte leur liberté en dissimulant le coût réel de ces regroupements communaux.

Pour *l'article L. 234-16* que nous proposons d'abroger dans la forme où le Gouvernement l'a présenté, nous suggérons un autre texte qui, lui, nous paraît indispensable. Il faut, pour 1979, maintenir le minimum garanti par habitant des communes.

L'article L. 234-17 n'appelle pas d'observation.

L'article L. 234-18 prévoit les modalités de versement de la dotation globale de fonctionnement. Votre commission admet le versement mensuel de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation mais demande que le versement des concours particuliers soit non pas annuel mais semestriel.

Les *articles L. 234-19 et L. 234-20* définissent le rôle du Comité des finances locales. Votre commission vous propose de les adopter, de même que les articles 2 à 7 du projet de loi qui sont, pour une grande part, des articles de coordination, l'article 6 et l'article 7 ayant, eux, trait à la situation des communes des Départements d'Outre-Mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Texte du projet.

Art. 2.

Art. L. 253-2. — Les recettes du budget de la communauté urbaine comprennent :

1° Le produit des impôts directs mentionnés au a-1° de l'article L. 231-5 (2) ;

2° Le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur les terrains de camping ou de la redevance pour enlèvement des ordures, déchets et résidus (2) ;

3° Le produit de la redevance d'assainissement prévu à l'article 12 de la loi n° 64-1245 du 12 décembre 1964 ;

4° Le produit de la redevance de raccordement des effluents privés aux réseaux d'assainissement ou aux installations d'épuration, prévu à l'article 18 de la loi n° 64-1245 du 12 décembre 1964 ;

5° Les attributions imputées sur la dotation forfaitaire ;

6° Le revenu de ses biens meubles ou immeubles ;

7° Le produit des taxes constituant le prix d'un service rendu par la communauté ;

8° Le produit des redevances et droits divers correspondant aux services assurés en régie, concédés ou affermés par la communauté urbaine, de sa participation dans les entreprises prévues au 6° de l'article L. 121-38 et des sommes qu'elle reçoit en échange de services rendus ;

9° Le produit des participations des constructeurs fondé sur l'article 26 de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 pour les compétences transférées ;

10° Le montant des participations et remboursements ou redevances

**Propositions
de la Commission des Finances.**

Art. 2.

Sans modification.

**Propositions
de la Commission des Lois.**

Art. 2.

Sans modification.

Texte du projet.

**Propositions
de la Commission des Finances.**

**Propositions
de la Commission des Lois.**

pour raccordement à l'égout prévus aux articles L. 34, L. 35, L. 35-3, L. 35-4, L. 35-5 et L. 35-8 du Code de la santé publique ;

11° Le produit de la taxe locale d'équipement ou de toute autre taxe de remplacement pour les compétences transférées ;

12° Le produit des surtaxes locales temporaires pour les compétences transférées ;

13° Les subventions de l'Etat, de collectivités locales, de leurs groupements et des syndicats mixtes ;

14° Le produit des dons et legs ;

15° Le produit des emprunts.

Art. 3.

Art. L. 253-6. — Les communautés urbaines perçoivent une part de la dotation forfaitaire versée aux communes qui la composent. Elles peuvent rétrocéder à ces communes une part des sommes ainsi prélevées. Le conseil de communauté fixe le taux de prélèvement et de la rétrocession partielle de son produit aux communes de la communauté dans les limites et conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 4.

*Art. L. 255-8. — La zone...
... communauté urbaine.*

Pour l'application du chapitre IV, pour toute répartition de fonds communs...

... fictive.

Art. 5.

Art. L. 256-4. — L'ensemble urbain est soumis au même régime que les communes en ce qui concerne la dotation forfaitaire.

Les dispositions...

... ensemble urbain.

Art. 6.

Art. L. 262-1. — Sont applicables aux communes des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion :

1° Les dispositions des articles contenus dans les titres I^{er} à V du présent livre, à l'exception de celles des articles L. 233-52 à L. 233-57,

Art. 3.

Sans modification.

Art. 4.

Sans modification.

Art. 5.

Sans modification.

Art. 6.

Sans modification.

Art. 3.

Sans modification.

Art. 4.

Sans modification.

Art. 5.

Sans modification.

Art. 6.

Sans modification.

Texte du projet.

**Propositions
de la Commission des Finances.**

**Propositions
de la Commission des Lois.**

L. 233-70, L. 233-74, L. 233-75,
L. 235-10 à L. 235-12, L. 236-7,
L. 236-8 et L. 253-1 à L. 253-8.

2° Les dispositions des articles
suivants ~~du~~ présent chapitre.

Art. L. 262-5. — Les communes
bénéficient de la dotation forfaitaire
instituée par les articles L. 234-2
et 234-3.

Elles perçoivent une quote-part de
la dotation de péréquation et des
concours particuliers institués par
les articles L. 234-5, L. 234-6 et
234-11.

Art. L. 262-6. — La quote-part du
produit, mentionnée au deuxième
alinéa de l'article L. 262-5, est déter-
minée par l'application à ce produit
du rapport existant, d'après le der-
nier recensement général effectué
entre la population des Départements
d'Outre-Mer et la population totale
nationale.

Art. 7.

Art. L. 262-10. — Sont applicables
aux communes du département de
Saint-Pierre-et-Miquelon.

1° Les dispositions contenues dans
les titres I° à V du présent livre, à
l'exception de celles des 11° et 24°
de l'article L. 221-2 ; des 2° et 3°
de l'article L. 231-8 ; du 2° de l'arti-
cle L. 251-9, des articles L. 233-70,
L. 233-75, L. 234-5, L. 234-6, L. 234-11,
L. 234-12 à L. 234-15, L. 234-20 à
L. 234-22, L. 234-25 à L. 234-27.

... des articles

L. 235-4...

... L. 235-12, L. 234,

L. 236-15...

... chapitre.

Supprimé.

Art. 8.

Art. L. 263-13. — Les communes
et groupements de la région d'Île-de-
France, définie par la loi n° 76-394
du 6 mai 1976, perçoivent directe-
ment la dotation forfaitaire et les
concours particuliers, institués par
les articles L. 234-2, L. 234-3 et
L. 234-11.

Le montant de la dotation de péré-
quation revenant aux communes et
groupements est versé au Fonds

Sans modification.

Sans modification.

Art. 7.

Sans modification.

Art. 8.

Sans modification.

Art. 7.

Sans modification.

Art. 8.

Art. L. 263-13. — En 1979, les
communes et les groupements de
communes de la région d'Île-de-
France, définie par la loi n° 76-394
du 6 mai 1976, perçoivent directe-
ment la dotation de péréquation défi-
nie par l'article L. 234-6, les concours
particuliers institués par l'article
L. 234-11, une première part de la
dotation forfaitaire instituée par les
articles L. 234-2 et L. 234-3. Pour

Texte du projet.

d'égalisation des charges des communes, créé par l'article 33 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, puis redistribué par le comité de gestion du fonds, selon les modalités qu'il arrête. Le comité prélève, sur les sommes ainsi mises à sa disposition, les frais nécessaires à son fonctionnement.

Art. 9.

Les communes et groupements de communes de la Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, ainsi que les circonscriptions de Wallis et Futuna, bénéficient, par préciput, d'une quote-part de la dotation de péréquation et des concours particuliers institués par les articles L. 234-4, L. 234-5 et L. 234-11 du Code des communes.

Cette quote-part est calculée par application, au montant global des dotations de péréquation et des concours particuliers, du rapport existant, d'après le dernier recensement général, entre la population de la Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis et Futuna et de l'ensemble de la population nationale.

Le montant de cette quote-part est prélevé sur les ressources affectées aux concours particuliers.

Un décret en Conseil d'Etat en fixe les modalités de répartition, qui tiennent compte de l'importance de la population, de la capacité financière ainsi que des charges spécifiques dues notamment à la dispersion du territoire communal et à l'isolement.

Art. 10.

Les communes et groupements de communes de la collectivité territoriale de Mayotte bénéficient, par préciput, d'une quote-part de la dota-

**Propositions
de la Commission des Finances.**

Art. 9.

Sans modification.

Art. 10.

Sans modification.

**Propositions
de la Commission des Lois.**

1979, cette première part est égale à la part du solde disponible de la dotation globale affectée à la dotation de péréquation par l'article L. 234-5.

La deuxième part de la dotation forfaitaire revenant aux communes et à leurs groupements est versée au Fonds d'égalisation des charges des communes, créé par l'article 33 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, puis redistribuée par le Comité de gestion du fonds, selon les modalités qu'il arrête. Le comité prélève, sur les sommes ainsi mises à sa disposition, les frais nécessaires à son fonctionnement.

Art. 9.

Sans modification.

Art. 10.

Sans modification.

Texte du projet.

tion de péréquation et des concours particuliers institués par les articles L. 234-4, L. 234-5 et L. 234-11 du Code des communes.

Cette quote-part est calculée, par application au montant global des dotations de péréquation et des concours particuliers, du rapport existant d'après le dernier recensement général, entre la population de la collectivité territoriale de Mayotte et de l'ensemble de la population nationale.

Le montant de cette quote-part est prélevé sur les ressources affectées aux concours particuliers.

Un décret en Conseil d'Etat en fixe les modalités de répartition, qui tiennent compte de l'importance de la population, de la capacité financière, ainsi que des charges spécifiques dues notamment à la dispersion du territoire communal.

Art. 11.

Les départements reçoivent la dotation forfaitaire instituée par les articles L. 234-2 et L. 234-3 et la dotation de péréquation instituée par les articles L. 234-5 et L. 234-6 du Code des communes.

La base de calcul de la dotation forfaitaire est égale au produit de l'attribution reçue, en 1978, au titre du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Pour la détermination du montant de la dotation de péréquation les impôts énoncés à l'article L. 234-8 du Code des communes qui ont été établis l'année précédente, ainsi que la différence entre le potentiel fiscal par habitant de chaque département et le potentiel fiscal par habitant de référence, ne sont retenus qu'à concurrence de leur moitié.

**Propositions
de la Commission des Finances.**

Art. 11.

Sans modification.

**Propositions
de la Commission des Lois.**

Art. 11.

Sans modification.

La dotation forfaitaire est répartie proportionnellement au montant de l'attribution de garantie reçue pour 1978 au titre du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Pour 1979, la première part de la dotation de péréquation, mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 234-6 du Code des communes est partagée entre l'ensemble des communes d'une part, l'ensemble des départements d'autre part, proportionnellement aux sommes qu'ils ont reçues pour 1978, au titre du versement représentatif de la taxe sur les salaires, de l'attribution en fonction des impôts énumérés à l'article L. 234-8.

La dotation revenant à chaque département est égale à la dotation moyenne par habitant de l'ensemble des départements, corrigée, en plus ou en moins d'un élément proportionnel à l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de chaque département et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements.

Pour les années ultérieures, les années ultérieures, les sommes affectées

Texte du projet.

Propositions
de la Commission des Finances.

Propositions
de la Commission des Lois.

Les dispositions des articles L. 262-5, L. 262-6 et L. 262-15 du Code des communes sont applicables aux Départements d'Outre-Mer.

La compétence du Comité des finances locales, institué par l'article L. 234-19 du Code des communes s'étend aux départements.

Art. 12.

Pour l'application de l'article 46 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966, les recettes perçues par les départements de la région d'Ile-de-France, en application de l'article 11 ci-dessus, sont substituées aux recettes perçues en application des articles 40 et 41 de cette loi du 6 janvier 1966.

Pour le calcul de la dotation de péréquation revenant à la ville de Paris, d'une part, au département de

tées à l'ensemble des communes d'une part, à l'ensemble des départements d'autre part, évoluent comme le montant global des ressources affectées à la première part mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 234-6 du Code des communes.

Pour la répartition de la deuxième part de la dotation de péréquation mentionnée au huitième alinéa de l'article 234-6 du Code des communes, les impôts énumérés à l'article L. 234-8 ne sont retenus qu'à concurrence de la moitié.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Article additionnel après l'article 11.

Pour l'application de la présente loi, la population à prendre en compte dans les communes et les départements qui en font la demande et qui justifient d'une augmentation périodique de population d'au moins 50 % est majorée pour tenir compte de cette augmentation saisonnière. La majoration est égale à un tiers de la population saisonnière excédant 50 % du chiffre retenu pour la population permanente.

Les chiffres de population saisonnière sont fixés par l'autorité administrative d'après la capacité d'accueil de la commune ou du département, corrigés en plus ou en moins au vu de tous les éléments statistiques dûment établis.

Art. 12.

Sans modification.

Art. 12.

Sans modification.

Texte du projet.

Paris, d'autre part, il est tenu compte du montant des impôts énoncés à l'article L. 234-8 du Code des communes qui ont été établis l'année précédente par chaque collectivité.

Toutefois, pour le calcul de la dotation de péréquation dont bénéficie le département de Paris, au cas où le produit de la fiscalité départementale ne permettrait pas de couvrir les charges du département, il est tenu compte de la part des impôts énoncés à l'article L. 234-8 et établis par la ville de Paris, qui est nécessaire pour financer les charges de transports publics et assurer l'équilibre général du budget départemental.

Art. 13.

L'établissement public régional d'Ile-de-France, créé par la loi n° 76-394 du 6 mai 1976, perçoit la dotation de péréquation instituée par les articles L. 234-5 et L. 234-6 du Code des communes, à raison des trois quarts du montant des impôts énoncés à l'article L. 234-8 du Code des communes et compris dans la taxe spéciale d'équipement prévue à l'article 1607 du Code général des impôts.

Art. 14.

Pour l'application des dispositions de l'article 48 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966, la dotation globale de fonctionnement est substituée à la part locale de la taxe sur les salaires.

Art. 15.

A titre transitoire pour 1979, aucune collectivité locale ne pourra recevoir au titre de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation une somme inférieure au montant total des recettes perçues pour l'exercice 1978 au titre :

— du versement représentatif de la taxe sur les salaires, à l'exclusion de l'allocation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales, aux stations nouvelles et à leurs groupements ainsi que la répartition générale des ressources du Fonds d'action locale ;

Propositions
par la Commission des Finances.

Art. 13.

Sans modification.

Art. 14.

Supprimé.

Art. 15.

A titre transitoire pour 1979, chaque commune et chaque département recevra, au titre de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation, une somme égale à 105 % du montant total des recettes perçues pour l'exercice 1978 au titre :

— du versement représentatif...

d'action locale ;

Propositions
par la Commission des Lois.

Art. 13.

Sans modification.

Art. 14.

Aucune retenue n'est effectuée au profit du Trésor sur le montant de la dotation globale de fonctionnement tel qu'il résulte de l'article premier de la présente loi et de l'article 29 de la loi de finances pour 1979.

Art. 15.

Sans modification.

Texte du projet.	Propositions par la Commission des Finances.	Propositions par la Commission des Lois.
<p>— du versement représentatif de l'impôt afférent aux spectacles de cinémas et de télévision ainsi qu'aux théâtres et spectacles divers ; — et de la subvention de l'Etat au titre de sa participation aux dépenses d'intérêt général des collectivités locales.</p>	<p>Sans modification.</p>	
<p>Le montant des sommes nécessaires pour assurer cette garantie est prélevé sur les ressources affectées aux concours particuliers.</p>	<p><i>En 1980, toute collectivité locale recevra une somme au moins égale à 105 % des attributions perçues en 1979 au titre de la dotation forfaitaire et de la dotation de garantie.</i> Sans modification.</p>	
<p>Art. 16.</p>	<p>Art. 16.</p>	<p>Art. 16.</p>
<p>Pour 1979, les attributions dévolues au Comité des finances locales sont exercées par le comité de gestion du Fonds d'action locale.</p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>Art. 17.</p>	<p>Art. 17.</p>	<p>Art. 17.</p>
<p>Sont abrogés : l'article L. 221-3, le 3° de l'article L. 252-2, les articles L. 263-15, L. 263-16, L. 263-18, L. 263-19 et L. 264-18 du Code des communes ainsi que les articles 40, 41 41 bis, 42, 43, 44, 45, 47 et 49 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966.</p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Article additionnel après l'article 16. <i>Pour l'année 1980 et les années suivantes, la loi fixera les modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement dans la mesure où elles ne sont pas précisées par la présente loi.</i></p> <p>Sans modification.</p> <p>Article additionnel après l'article 17. <i>Des décrets en Conseil d'Etat fixent en tant que de besoin les règles d'application de la présente loi.</i></p>

Commentaires. — L'article 8, au contraire des articles précédents, nécessite quelques commentaires. Il a trait à la situation dans la région parisienne et à la situation de Paris en particulier. Le texte du Gouvernement avait pour résultat de donner à Paris, au départ, une ressource supplémentaire fort importante de l'ordre de 500 millions de francs et, ensuite, en fin de période, de réduire au contraire ses ressources très considérablement. Il semble que les inconvénients d'un tel système n'aient pas été pleinement pris en compte par le Gouvernement et c'est pourquoi votre commission, après de larges consultations à propos de cet article, vous suggère une rédaction qui paraît avoir l'assentiment des divers intéressés.

Les articles 9 et 10 font participer les communes des Terri- toires d'Outre-Mer et de Mayotte à la dotation globale de fonction- nement. On ne peut que s'en féliciter.

L'article 11, relatif à la situation des départements, a été modifié pour le mettre en harmonie avec les positions prises par la commission en ce qui concerne les communes. D'une part, il est décidé que le texte ne s'appliquera que pour la seule année 1979, d'autre part, les conditions dans lesquelles la répartition de la dotation de péréquation doit se faire entre les départements sont précisées de façon à ce qu'il y ait un total parallélisme avec les dispositions concernant les communes.

Article additionnel après l'article 11 : la Commission des Lois propose d'introduire un article additionnel pour tenir compte des augmentations périodiques de population. Il se trouve, en effet, que dans nombre de localités, spécialement à la mer ou à la montagne, l'afflux de population est tel que l'administration locale a de très lourdes charges qui jusqu'à présent n'étaient prises en compte que par l'intermédiaire indirect et limité du fonds d'intervention touristique.

Il ne serait pas légitime d'assimiler un estivant ou un vacancier à un habitant permanent pour mesurer les charges d'une collectivité. De même qu'il faut admettre que les lois de l'hospitalité sont telles qu'un accroissement périodique de population entre dans les charges normales de toute collectivité. Le problème ne se pose que quand l'accroissement est très considérable et dans la mesure où il excède ses règles normales.

Votre commission propose d'admettre sans aucune compensation les accroissements de population qui ne dépassent pas 50 % de la population permanente, de ne pas tenir compte de ces 50 % et de ne retenir que pour un tiers la population dépassant 150 % de la population normale.

Il faut souligner, de surcroît, que le problème n'a été réglé jusqu'à présent que très partiellement pour les communes touristiques et aucunement pour les départements touristiques auxquels un afflux de population considérable pose des problèmes énormes, sensiblement accrus par le transfert aux départements de la plus notable part de la voirie nationale.

Une difficulté subsiste : chiffrer la population saisonnière. Pour cela, il y a deux moyens : l'un assez imparfait mais qui donne un ordre de grandeur : la capacité d'accueil ; l'autre, plus près des réalités, repose sur des éléments statistiques divers, bien mis au point maintenant, qui permettent de savoir par la consommation d'eau, de pain, d'électricité, etc. ce que peut être la population saisonnière. Cette correction est surtout nécessaire pour les bords de mer, l'accueil en montagne l'hiver se faisant forcément dans des lieux abrités, tandis que les vacances en bord de mer se passent très fréquemment dans des campings, soit organisés, soit même sauvages.

Les *articles 12 et 13* concernent l'application des dispositions concernant les départements à la région d'Ile-de-France.

L'*article 14* avait pour effet de maintenir un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement au profit du Trésor. Votre commission ne vous propose pas seulement la disjonction d'un tel article. Elle a cru opportun d'exprimer clairement son opinion à ce sujet en donnant à l'article 14 la rédaction qu'elle vous propose qui exclut formellement tout prélèvement.

L'*article 15* garantit qu'aucune collectivité ne pourra recevoir en 1979 une dotation inférieure en francs au montant de 1978. Bien que compte tenu de la façon très prudente dont votre commission vous propose d'innover, une telle disposition soit moins nécessaire que dans le texte du Gouvernement, on vous propose cependant de l'adopter.

L'*article 16* est un article d'ordre, mais la commission suggère, pour bien préciser sa pensée, d'introduire après l'article 16 un article renvoyant pour les années 1980 et ultérieures à des textes nouveaux qui confirmeront ou corrigeront les dispositions adoptées pour 1979 dans la présente loi.

Après l'article 17, l'*article additionnel* pose le principe des décrets en Conseil d'Etat pour l'exécution de la loi.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Dotation forfaitaire.

Amendement : Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article L. 234-2 :

« Art. L. 234-2. — Chaque commune reçoit une dotation forfaitaire.

« Pour 1979, la part des ressources affectée à la dotation forfaitaire est fixée à 55 % du solde disponible de la dotation globale après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers institués par l'article 234-11. A partir de 1980, et jusqu'à une date qui sera fixée par la loi, cette part de ressource est réduite de 5 points par an. »

Amendement : Rédiger ainsi le début du texte proposé pour l'article L. 234-3 :

« Art. L. 234-3. — En 1979, la dotation globale... » (le reste de l'article sans changement).

Amendement : Rédiger ainsi le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 234-5 :

« Pour 1979, la part des ressources affectée à la dotation de péréquation est fixée à 45 % du solde disponible de la dotation globale, après déduction de cette dotation globale des sommes prévues pour les concours particuliers institués par l'article 234-11.

« A partir de 1980, et jusqu'à une date qui sera fixée par la loi, cette part croit de 5 points par an. »

Amendement : Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article L. 234-6 :

« Art. L. 234-6. — Les ressources affectées à la dotation de péréquation se répartissent entre les communes en deux parts.

« La première part est répartie en partant de l'attribution moyenne par habitant calculée en divisant le montant de cette part par le nombre d'habitants concernés.

« Le calcul de la part revenant à chaque commune se fait à l'intérieur de son groupe démographique de communes, de façon à égaliser le potentiel fiscal à l'intérieur du groupe.

« L'attribution moyenne nationale par habitant correspond dans chaque groupe à l'attribution d'une commune ayant le potentiel fiscal moyen du groupe démographique.

« Le calcul de la part revenant à chaque commune est fait en partant de l'attribution moyenne nationale et de son potentiel fiscal majoré ou minoré d'un pourcentage calculé de façon qu'il ne soit rien attribué à une commune ayant trois fois le potentiel fiscal moyen du groupe démographique et corrélativement qu'il ne soit jamais donné plus d'une fois et demie l'attribution moyenne nationale.

« Pour déterminer la population à prendre en compte tant pour le calcul de l'attribution moyenne nationale que de la part de chaque commune, il est fait application des dispositions de l'article additionnel placé après l'article 11 ci-après.

« Pour 1979, la part de ressources répartie en partant du potentiel fiscal est fixée à 5 % du total de la dotation de péréquation.

« La seconde part est calculée proportionnellement au montant des impôts énumérés à l'article L. 234-8.

Les groupes démographiques dans lesquels la péréquation est effectuée à partir du potentiel fiscal sont les suivants : 0 à 499, 500 à 999, 1 000 à 1 999, 2 000 à 3 499, 3 500 à 4 999, 5 000 à 7 499, 7 500 à 9 999, 10 000 à 14 999, 15 000 à 19 999, 20 000 à 34 999, 35 000 à 49 999, 50 000 à 74 999, 75 000 à 99 999, 100 000 à 199 999, 200 000 et plus. »

Amendement : Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article L. 234-7 :

« Art. L. 234-7. — Le potentiel fiscal mentionné aux articles L. 234-5 et L. 234-6 est égal au montant des bases des quatre taxes directes locales. Ces bases sont pondérées par des coefficients représentatifs du taux moyen national d'imposition aux quatre taxes directes locales tant pour les communes que pour leurs groupements. »

Amendement : Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article L. 234-12 :

« Art. L. 234-12. — En 1979, les communes de moins de 5 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moitié du potentiel moyen de l'ensemble des communes de moins de 5 000 habitants, bénéficient d'une dotation de fonctionnement minimum, afin de les aider à prendre en charge leurs obligations légales et leurs dépenses courantes.

« Cette dotation est répartie pour un quart d'après le nombre d'habitants, pour un quart en fonction des diverses charges scolaires de l'exercice précédent déterminées d'après le nombre d'élèves scolarisés, que l'instruction soit donnée sur le territoire communal ou non et quelle que soit la catégorie d'écoles concernées, pour un quart de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal et pour un quart d'après le montant d'annuités de la dette.

« L'attribution est diminuée de la moitié du revenu brut du patrimoine communal. Ce revenu brut se détermine en partant du revenu brut annuel, à l'exclusion du revenu des immeubles bâtis, mais englobant les revenus que la commune tire de l'existence de casinos au sens de la loi du 15 juin 1907.

« Pour les communes situées en zone de montagne, la longueur de la voirie est doublée.

« Le montant des ressources affecté aux dotations de fonctionnement minimum est fixé chaque année par le comité des finances locales. Il ne peut être inférieur à 15 % ni supérieur à 30 % des ressources prévues pour les concours particuliers. Pour 1979, il est fixé à 15 %. »

Amendement : Supprimer le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 234-13.

Amendement : Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article L. 234-14 :

« Art. L. 234-14. — Les communes peuvent recevoir un versement complémentaire qui tient compte des accroissements de population constatés lors des recensements généraux ou complémentaires, ainsi que de la population fictive correspondant aux logements en chantier. Le montant de ce versement est fixé par le comité des finances locales institué par l'article L. 234-10. »

Amendement : Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article L. 234-15 :

« Art. L. 234-15. — En 1979, les communes continueront de percevoir le minimum garanti par habitant prévu par l'article L. 234-16 du code des communes. »

Amendement : Supprimer le texte proposé pour l'article L. 234-16.

Amendement : Dans l'article L. 234-18, remplacer le mot :
... « annuel »...

par le mot :

... « semestriel »...

Art. 8.

Amendement : Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article L. 263-13 :

« Art. L. 263-13. — En 1979, les communes et les groupements de communes de la région d'Ile-de-France, définie par la loi n° 76-394 du 6 mai 1976, perçoivent directement la dotation de péréquation définie par l'article L. 234-6, les concours particuliers institués par l'article L. 234-11, une première part de la dotation forfaitaire instituée par les articles L. 234-2 et L. 234-3. Pour 1979, cette première part est égale à la part du solde disponible de la dotation globale affectée à la dotation de péréquation par l'article L. 234-5.

« La deuxième part de la dotation forfaitaire revenant aux communes et à leurs groupements est versée au Fonds d'égalisation des charges des communes, créé par l'article 33 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, puis redistribuée par le comité de gestion du fonds, selon les modalités qu'il arrête. Le comité prélève, sur les sommes ainsi mises à sa disposition, les frais nécessaires à son fonctionnement. »

Article 11.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

« Les départements reçoivent la dotation forfaitaire instituée par les articles L. 234-2 et L. 234-3 et la dotation de péréquation instituée par les articles L. 234-5 et L. 234-6 du Code des communes.

« La dotation forfaitaire est répartie proportionnellement au montant de l'attribution de garantie reçu pour 1978 au titre du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

« Pour 1979, la première part de la dotation de péréquation, mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 234-6 du Code des communes, est partagée entre l'ensemble des communes d'une part, l'ensemble des départements d'autre part, proportionnellement aux sommes qu'ils ont reçues, pour 1978, au titre du versement représentatif de la taxe sur les salaires, de l'attribution en fonction des impôts énumérés à l'article L. 234-8.

« La dotation revenant à chaque département est égale à la dotation moyenne par habitant de l'ensemble des départements, corrigée, en plus ou en moins, d'un élément proportionnel à l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de chaque département et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements.

« Pour les années ultérieures, les sommes affectées à l'ensemble des communes d'une part, à l'ensemble des départements d'autre part, évoluent comme le montant global des ressources affectées à la première part mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 234-6 du Code des communes.

« Pour la répartition de la deuxième part de la dotation de péréquation mentionnée au huitième alinéa de l'article L. 234-6 du Code des communes, les impôts énumérés à l'article L. 234-8 ne sont retenus qu'à concurrence de la moitié.

« Les dispositions des articles L. 262-5, L. 262-6 et L. 262-15 du Code des communes sont applicables aux Départements d'Outre-Mer.

« La compétence du comité des finances locales, institué par l'article L. 234-19 du Code des communes, s'étend aux départements. »

Article additionnel après l'article 11.

Amendement : Après l'article 11, introduire un article additionnel ainsi rédigé :

« Pour l'application de la présente loi, la population à prendre en compte dans les communes et les départements qui en font la demande et qui justifient d'une augmentation périodique de population d'au moins 50 % est majorée pour tenir compte de cette augmentation saisonnière. La majoration est égale à un tiers de la population saisonnière excédant 50 % du chiffre de retenu pour la population permanente.

« Les chiffres de population saisonnière sont fixés par l'autorité administrative d'après la capacité d'accueil de la commune ou du département, corrigés en plus ou moins au vu de tous les éléments statistiques dûment établis. »

Article 14.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

« Aucune retenue n'est effectuée au profit du Trésor sur le montant de la dotation globale de fonctionnement tel qu'il résulte de l'article premier de la présente loi de finances pour 1979. »

Article additionnel après l'article 16.

Amendement : Après l'article 16, introduire un article additionnel ainsi rédigé :

« Pour l'année 1980 et les années suivantes, la loi fixera les modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement dans la mesure où elles ne sont pas précisées par la présente loi. »

Article additionnel après l'article 17.

Amendement : Après l'article 17, introduire un article additionnel ainsi rédigé :

« Des décrets en Conseil d'Etat fixent les règles d'application de la présente loi. »