

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 31 octobre 1978.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (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. Joseph RAYBAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Touman, vice-présidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Allès, René Bailayer, Roland Boscardy-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Amicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir le numéro :

Sénat : 32 (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.
Introduction	3
PREMIÈRE PARTIE. — Le cadre actuel : le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS)	5
I. — <i>Des éléments positifs indéniables</i>	5
A. — Le VRTS : une ressource progressive	5
B. — Le VRTS : un système assurant une plus grande égalité que la taxe locale	6
II. — <i>Les mécanismes mis en place par la loi de 1966 ont peu à peu rencontré leurs limites</i>	7
A. — La moindre progression de la ressource	7
B. — Le blocage des mécanismes du VRTS	8
C. — Les limites du VRTS	9
DEUXIÈME PARTIE. — La réforme proposée	11
I. — <i>Les expériences étrangères</i>	11
II. — <i>Une ressource évolutive : l'indexation de la dotation globale sur la TVA</i>	12
A. — Le principe	13
B. — La détermination de la dotation	13
III. — <i>Les mécanismes de répartition proposés se situent dans le prolongement du VRTS</i>	15
A. — Le principe de la prise en compte de l'impôt Ménages	15
B. — La survivance des attributions de garantie	16
C. — Les départements demeurent parties prenantes à cette ressource	16
D. — Le rétablissement du régime spécifique de péréquation de la région d'Ile-de-France	16
E. — La prise en compte de situations spécifiques grâce aux concours particuliers	17
F. — Le comité des finances locales : successeur du comité de gestion du Fonds d'action locale	17
IV. — <i>Toutefois le projet vise à corriger ses mécanismes les plus défectueux pour assurer une plus grande sécurité et une plus grande équité entre les départements et les communes</i>	18
A. — L'institution d'une garantie de ressources	18
a) La dotation forfaitaire	18
b) La dotation de fonctionnement minimum pour les communes les plus démunies	19
B. — La prise en considération de la richesse des communes : le potentiel fiscal	19
Les propositions de la Commission des Finances	23
Examen des articles	25
Annexes	93

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, déposé sur le bureau du Sénat le 13 octobre 1978, a pour objet de définir les modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement que l'Etat se propose de verser aux collectivités locales et à leurs groupements en remplacement du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS).

Plus qu'une rupture avec le système actuel, cette réforme marque l'achèvement d'une évolution perceptible depuis quelques années déjà. Comme le souligne le remarquable rapport rédigé par le Ministère de l'Intérieur — qui a bien voulu en autoriser la publication en annexe — le VRTS contribuait, dès aujourd'hui, au financement de plus de 35 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement des communes. Le projet qui nous est soumis systématise cette évolution en transformant ce versement représentatif, de plus en plus éloigné de la taxe sur les salaires, en une dotation de fonctionnement.

Le terme de « dotation » a été délibérément choisi car il traduit l'esprit de cette réforme. D'autres dénominations auraient pu être retenues : allocation, contribution, transfert, versement, subvention. Par rapport à celles-ci, le terme de « dotation », avec ce qu'il implique de liberté d'emploi, correspond au changement de perspective dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales que le Gouvernement souhaite instaurer.

PREMIERE PARTIE

LE CADRE ACTUEL : LE VRTS

Pour compenser la suppression de la taxe locale, lors de l'extension de la TVA aux secteurs de la distribution commerciale et des prestations de service, la loi du 6 janvier 1966 a attribué aux collectivités locales une fraction de la taxe sur les salaires.

L'ensemble des mécanismes et leur évolution sont décrits dans l'annexe I du présent rapport ; on peut toutefois les rappeler à grands traits, pour situer le contexte dans lequel s'inscrit la réforme proposée aujourd'hui.

En effet, en dépit d'éléments positifs indéniables, les mécanismes mis en place par la loi de 1966 ont peu à peu rencontré leurs limites.

I. — Des éléments positifs indéniables.

A. — *Le VRTS : une ressource progressive.*

Depuis 1968, jusqu'à ces dernières années, le versement représentatif de la taxe sur les salaires a constitué une ressource en progression rapide d'une année sur l'autre.

Lors de sa création en 1968, le montant du VRTS s'élevait à 7,85 milliards de francs. En 1975, celui-ci était passé à 20,02 milliards de francs. Au cours de ces années où la croissance économique a été particulièrement forte, l'accroissement moyen du VRTS a donc été de 19,4 % par an, bien supérieur à la hausse des prix. Pour l'année 1978, le chiffre inscrit à la loi de finances, soit 27,792 milliards de francs, marque une progression de 255 % par rapport au chiffre de 1968.

En outre, la méthode d'évaluation de la ressource s'est peu à peu améliorée dans un sens favorable aux collectivités locales.

En effet, l'article 18 de la loi de finances pour 1975 a posé le principe de la fixation du montant prévisionnel du VRTS et celui de la régularisation.

Selon les termes de l'article 18-I de cette loi, le montant du VRTS à inscrire chaque année dans le projet de loi de finances

est arrêté sur proposition du Comité de gestion du Fonds d'action locale qui est saisi des éléments d'évaluation fournis par le Ministre des Finances.

De plus, le paragraphe II de cet article précise que le Gouvernement est tenu de procéder, avant le 31 juillet, à la régularisation du VRTS afférent à l'exercice précédent. Celle-ci correspond à la différence entre le montant prévisionnel inscrit dans la loi de finances et le montant constaté à la fin d'un exercice déterminé. Le volume de ces régularisations n'est pas négligeable ; il s'est élevé à 909 millions de francs en 1977, 1 063 millions de francs en 1976, 1 617 millions de francs en 1975.

Enfin, dans le but de faciliter la gestion des finances locales, la pratique s'est instaurée depuis 1975 d'anticiper une partie de la régularisation. Les départements et communes étaient autorisés à inscrire dans leur budget primitif un chiffre supérieur à celui figurant dans la loi de finances : ainsi pour 1978, le chiffre de la loi de finances s'élevait à 27 792 millions de francs et celui retenu pour les budgets primitifs à 28 465 millions de francs.

B. — *Le VRTS : un système assurant une plus grande égalité que la taxe locale.*

Les articles 40, 41, 42 et 43 de la loi de 1966 ont arrêté les mécanismes de répartition de cette ressource, qui, à la différence de la taxe locale, n'était pas localisée en fonction de son lieu de perception. Le reproche principal que l'on faisait en effet à la taxe locale était — en dépit du fonctionnement du Fonds national de péréquation créé en 1948 — sa très inégale répartition : ainsi en 1966, les trois quarts des communes percevaient uniquement la recette minimum garantie, d'un montant de 43 F par personne, alors qu'en raison de leurs activités commerciales certaines grandes villes percevaient des recettes supérieures à 200 F par habitant. Comme on a pu l'écrire, « la taxe locale créait un processus cumulatif d'enrichissement ou d'appauvrissement ».

L'absence de tout lien avec une localisation pour la taxe sur les salaires obligeait donc à imaginer un système combinant à la fois le souci de garantir des recettes au moins équivalentes au produit de la taxe locale et celui de mettre fin aux inégalités flagrantes entre collectivités en tenant compte de leurs besoins.

Le principe retenu était d'arriver progressivement à un régime d'attribution fondée sur les besoins des collectivités. Cette notion étant fort subjective, il était nécessaire d'en retenir une mesure saisissable. Pour cela, on décida de faire référence à l'ampleur de l'effort fiscal qui, par la force des choses, rend compte, au moins indirectement, de l'importance des charges à assumer.

Néanmoins, il n'était pas possible de passer brutalement à un tel mode de répartition, d'où la lente progression ménagée par la loi.

Pendant toute la période transitoire le mécanisme général de répartition du VRTS comporte deux éléments :

1° Une attribution de garantie, fondée sur les produits encaissés en 1967 au titre de la taxe locale sur le chiffre d'affaires et les taxes assimilées. Egale à 95 % du VRTS pour l'année 1969, cette fraction diminue de 5 points par an ;

2° Une allocation progressive fondée sur l'effort fiscal des collectivités locales. Fixée à 5 % en 1969, elle augmente de 5 points par an. Elle est répartie entre les collectivités au prorata des impôts sur les ménages, dont la liste a été donnée par le décret n° 67-863 du 29 septembre 1967.

Le jeu combiné de ces deux évolutions aboutissait en 1976 à une répartition de 40 % au titre de l'effort fiscal et de 60 % au titre des attributions de garanties.

Depuis cette date, ces pourcentages sont inchangés.

A ce dispositif général, s'ajoutent des corrections à la marge par l'intermédiaire du Fonds d'action locale qui recevait une attribution précipitaire du VRTS pour engager certaines actions spécifiques. Sa dotation représentait en 1978, 4,6 % du VRTS.

II. — Les mécanismes mis en place par la loi ont peu à peu rencontré leurs limites.

A. — La moindre progression de la ressource.

Après avoir enregistré des taux de progression extrêmement forts : + 18 % en 1970 ; + 15 % en 1971 ; + 14,2 % en 1972 ; + 14 % en 1973 ; + 22 % en 1974 ; + 17,8 % en 1975, les difficultés de la conjoncture économique ont entraîné, à partir de 1976, un ralentissement marqué de la progression du VRTS. Le taux annuel de progression s'est en effet réduit de près de 50 % passant à 12,3 % en 1976 ; 13 % en 1977 et 13 % en 1978.

Ces évolutions moins rapides ont été immédiatement et fortement ressenties par les collectivités locales, dans la mesure où la recette augmentant moins rapidement, les transferts prévus par la loi devenaient plus sensibles. Il faut également mentionner que le caractère complexe du calcul du VRTS est alors apparu de plus

en plus nettement. La quasi-disparition de la taxe sur les salaires (qui n'a rapporté que 11 milliards de francs à l'Etat en 1978) donnait à ce versement représentatif un caractère de plus en plus fictif. Sa détermination impliquait des calculs complexes et la reconstitution d'une ressource par les services financiers.

Enfin, même si les différentes méthodes de régularisation et d'anticipation avaient pour objet d'améliorer la trésorerie des collectivités locales, il est permis d'affirmer que, pour bien des élus, ces multiples opérations accroissaient encore le caractère mystérieux de cette recette.

B. — *Le blocage des mécanismes du VRTS.*

La tendance à la réduction du rythme de progression du VRTS a suscité l'inquiétude des élus locaux qui se sont alors interrogé sur le fonctionnement des mécanismes de répartition. En effet, à partir de 1976, on a constaté des taux de progression pour certaines collectivités très largement inférieurs à la moyenne nationale. Ces disparités tenaient bien sûr à l'essence de la loi du 6 janvier 1966 ; mais elles étaient accentuées à la fois par les changements de population constatés lors du recensement de 1975 et par l'incidence sur l'impôt des ménages de la réforme de la fiscalité directe locale. En outre, la modernisation des bases de la fiscalité directe locale par la loi du 31 décembre 1973 a, dès sa mise en application en 1974, entraîné certaines modifications dans la répartition du produit des impôts locaux directs entre la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation, la patente.

Ces transferts de charges entre types d'imposition étant susceptibles de modifier les bases de répartition du VRTS, le Gouvernement a proposé au Parlement de bloquer le mécanisme en attendant de connaître les résultats complets de la réforme de la fiscalité locale.

C'est pourquoi l'article 83 de la loi de finances pour 1977, puis l'article 65 de la loi de finances pour 1978 ont posé le principe, pour ces deux années, d'une progression uniforme, pour toutes les collectivités, égale à celle de la masse globale à répartir. Dès lors le système se trouvait bloqué. On suspendait ainsi, dans l'attente d'une réforme d'ensemble, l'évolution du mécanisme de la loi de 1966 : la fraction destinée aux attributions de garantie n'était plus réduite de cinq points par an ; elle demeurait pour les trois années 1976, 1977 et 1978 égale à 60 % du VRTS. De même, la part répartie au prorata de l'effort fiscal se trouvait cristallisée au niveau atteint en 1976 : 40 % du total.

C. — *Les limites du VRTS.*

Cette stabilisation du système avait pour objet de permettre la mise à l'étude d'une réforme d'ensemble car au fil des années la mise en place progressive du système du VRTS avait souligné les imperfections et les limites du système. La réduction de la fraction réservée aux attributions de garantie les faisait ressortir davantage aux yeux des intéressés. En outre, le point faible du système résidait principalement dans l'insuffisante prise en considération du potentiel fiscal des communes. Le principe était, à terme, de verser des attributions en fonction uniquement de l'effort fiscal imposé aux ménages.

Mais le critère d'impôts sur les ménages ne tient compte que d'un produit, et non d'un effort fiscal. Il ne s'avérait donc plus pleinement satisfaisant.

En effet, certaines collectivités, notamment les petites communes, les communes dortoirs ou les communes frappées par la récession économique, avaient atteint un seuil de pression fiscale qu'elles ne pouvaient plus accroître que faiblement d'une année sur l'autre. Il en résultait une faible progression annuelle des produits de la fiscalité locale, qui se traduisait, au niveau du VRTS, par un faible accroissement du montant des versements. Les mécanismes ainsi mis en place par la loi de 1966 aboutissaient donc à donner à ces communes des ressources insuffisantes au moment même où elles ne pouvaient plus se procurer, par l'impôt, les moyens de faire face aux besoins de leurs habitants.

D'où l'idée de bloquer les mécanismes pour ne pas accroître les injustices dans la répartition, dans l'attente d'un ajustement du dispositif. C'est l'objet du présent projet de loi.

DEUXIEME PARTIE

LA REFORME PROPOSEE

S'inspirant d'exemples étrangers, elle vise à doter les collectivités locales d'une ressource évolutive dont les mécanismes de répartition se situent dans le prolongement du VRTS, tout en en corrigeant les mécanismes les plus défectueux.

I. — Les expériences étrangères.

En transformant en dotation globale de fonctionnement l'actuel VRTS, ce projet de loi nous engage sur une voie expérimentée à des degrés divers par d'autres pays européens et dans laquelle les dotations de l'Etat aux collectivités locales visent, d'une part à assurer à celles-ci des ressources adaptées à la satisfaction de certains besoins collectifs d'intérêt général ayant un caractère d'uniformité sur l'ensemble du territoire, d'autre part à réaliser un certain degré de partage des ressources avec l'Etat ainsi qu'une péréquation entre collectivités à la richesse inégale. Accessoirement de tels systèmes ont été conçus comme un palliatif à une fiscalité locale inadéquate que de nombreux Etats ont refusé d'abandonner au profit d'une taxation locale des revenus et des profits beaucoup plus moderne.

L'évolution récente se caractérise donc par la substitution progressive d'allocations globales, généralement modulées en fonction de la « capacité financière » et des besoins des collectivités locales à des aides sectorielles. L'annexe III du présent rapport contient une description des principaux mécanismes étrangers.

La place de ces transferts dans le total des recettes des communes reste variable selon les pays. Ils ne représentent ainsi qu'une faible part dans les pays nordiques ou les collectivités locales bénéficient d'un impôt sur le revenu très productif (16 % des recettes en Norvège). En Grande-Bretagne où la fiscalité des « rates » apparaît injuste et est très critiquée, le « Rate Support

Grant » (dotation globale non affectée) couvre 65 % des dépenses des collectivités locales. Un plafond est atteint aux Pays-Bas où l'ensemble des transferts couvre 78 % des besoins des collectivités territoriales. De ces quelques données se dégage l'idée que la place des transferts est d'autant plus grande que le système fiscal local est archaïque.

Quant aux techniques de répartition de ces dotations elles revêtent des formes variables, attestant le plus souvent l'existence d'objectifs parfois contradictoires, de conceptions qui combinent le souci d'un volume suffisant de ressources conforme aux attributions de chaque niveau de responsabilités et le désir d'une péréquation entre les collectivités locales en fonction des différences de potentiel fiscal.

Cette constatation est illustrée par les systèmes d'allocations aux communes en vigueur en Belgique et en Grande-Bretagne. En effet le « Fonds des communes » belge, aussi bien que le « Rate Support Grant » anglais, est attribué, pour partie en fonction de critères de besoins (nombre d'enfants d'âge scolaire, longueur de la voirie par exemple) et pour partie de façon à assurer un complément de ressources aux communes à faible potentiel fiscal. Des clés de répartition similaires existent en RFA, au Danemark, aux Pays-Bas.

Le schéma général de la dotation globale de fonctionnement appelée à se substituer au VRTS bénéficie en partie de ces motivations. Cela apparaît clairement en ce qui concerne la dotation de péréquation dont la part doit croître annuellement. La même inspiration se retrouve pour le système des concours particuliers alloués à des communes connaissant des situations spécifiques, notamment en ce qui concerne la dotation minimale de fonctionnement des communes de moins de 5 000 habitants.

Toutefois, il convient de souligner que si elle s'inspire des techniques de péréquation étrangères, la dotation globale de fonctionnement que l'on veut créer ne retient pas, de façon générale, la liaison entre des besoins exprimés par des critères objectifs et des ressources subséquentes.

II. — Une ressource évolutive : l'indexation sur la TVA.

Cette disposition ne figure pas dans le projet de loi qui nous est soumis, mais elle fait partie intégrante de la réforme proposée. En effet, pour des raisons de présentation de l'équilibre général du budget de l'Etat, le principe du remplacement du VRTS figure dans la loi de finances pour 1979 et en constitue l'article 29.

A. — *Le principe.*

Cet article propose la création d'un « Fonds des collectivités locales » alimenté par un prélèvement sur les recettes de l'Etat, qui remplacera :

- le VRTS ;
- le prélèvement destiné à compenser la suppression des taxes sur les spectacles ;
- les subventions inscrites au chapitre 41-51 du budget de l'Intérieur pour participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général des collectivités locales.

Ce prélèvement sera effectué sur les recettes de TVA nettes de remboursements et de dégrèvements.

Le paragraphe II de l'article 29 contient une clause qui garantit les collectivités locales contre toute modification de la législation fiscale, en précisant que la base du prélèvement est constituée par le montant de la TVA, calculé à législation constante, c'est-à-dire telle que celle-ci se présente à la fin de l'année 1978. Si des modifications touchant à l'assiette ou au taux de la TVA devaient intervenir dans l'avenir, la base ainsi définie devrait être recalculée afin que soit garantie la permanence de la ressource des collectivités locales.

Cette disposition leur est évidemment favorable.

Chaque année, le montant du prélèvement sera calculé en appliquant au prélèvement de l'année précédente le taux de progression moyen de la TVA. Comme pour le VRTS, un montant prévisionnel sera fixé par la loi de finances, en fonction des hypothèses économiques faites pour l'année à venir, et une régularisation aura lieu en cours d'année.

B. — *Détermination de la dotation.*

La base de départ du prélèvement sera constituée par le montant retenu pour l'année 1978, qui se présente comme suit :

	Millions de francs.
VRTS inscrit dans la loi de finances pour 1978.....	27 792
Régularisation réelle de 1978 sur la base des salaires versés en 1977.....	505
Prélèvement compensatoire de la suppression des taxes sur les spectacles inscrit dans la loi de finances pour 1978	653
Dotation du chapitre 41-51, article 10, du budget de l'Intérieur pour 1978.....	46,5
Total	28 996,5

L'application à ce chiffre du taux de progression estimé de la TVA pour 1979 (soit + 12,8 %) fournit le volume du crédit pour cette année : 32 708 millions de francs.

A l'intérieur de cette dotation globale, la part correspondant à l'ancien VRTS représente 31 919 millions de francs ; elle traduit par rapport au montant de l'année précédente (27 792 millions de francs), une progression de 14,8 %. Toutefois, la régularisation à intervenir en 1979, sur les salaires de 1978, ayant été intégrée dans le calcul, il ne faudra pas attendre comme les années précédentes, un supplément de ressources au mois de juillet de l'année prochaine.

Par rapport au montant de crédits qu'aurait procuré le maintien du VRTS, les chiffres fournis par le Gouvernement font ressortir un gain de 847 millions de francs pour l'ensemble des collectivités locales.

En effet, si l'on reprend la démarche adoptée chaque année jusqu'alors pour l'établissement du VRTS, le crédit total de 1978 devrait être, sur la base d'une hausse des salaires de 11,1 %, de :

$$\frac{25\ 038 \times 111,1}{100} = 27\ 817 \text{ millions de francs}$$

Par rapport au montant prévisionnel retenu (27 792), la différence — et la régularisation à prévoir en 1979 — n'aurait donc été que de 25 millions de francs.

De plus, si le VRTS avait été maintenu pour l'année 1979, il aurait atteint, sur la base d'une hausse de salaires de 11,7 % :

$$\frac{27\ 817 \times 111,7}{100} = 31\ 072 \text{ millions de francs}$$

soit + 11,8 % par rapport au crédit de 1978.

Si l'on compare au chiffre indiqué plus haut pour la part correspondant au VRTS dans la dotation globale, la différence ressort à 847 millions de francs.

*
**

Il peut être intéressant également de rapprocher le volume de la dotation globale de fonctionnement de l'ensemble de la TVA perçue par l'Etat ; il en ressort que la dotation représentera 14,76 % de la TVA en 1979.

Si l'on considère que, à l'intérieur de ce pourcentage, la part de l'ancien VRTS seul représente 14,4 %, on peut affirmer que le niveau de recette retenu par le Gouvernement ne semble pas traduire la volonté d'accroître notablement son concours aux collectivités locales.

En effet, si pour les cinq années précédentes, on exprimait le VRTS en pourcentage du produit de la TVA, on obtiendrait les chiffres suivants :

- en 1974, le VRTS représentait 13,8 % de la TVA ;
- en 1975, le VRTS représentait 14,6 % de la TVA ;
- en 1976, le VRTS représentait 13,7 % de la TVA ;
- en 1977, le VRTS représentait 14,4 % de la TVA ;
- en 1978, le VRTS représentait 14,3 % de la TVA.

On peut se demander si le Gouvernement n'aurait pas dû saisir l'occasion de la réforme pour majorer sa contribution au fonctionnement des collectivités locales, en la portant, par exemple, à 15 % de la TVA.

III. — Les mécanismes de répartition proposés se situent dans le prolongement du VRTS.

La préoccupation du Gouvernement de ne pas trop bouleverser les budgets locaux l'a conduit à retenir un système qui s'inspire très largement de l'ancien VRTS. C'est un objectif de continuité que le Gouvernement s'est fixé, car on aurait pu imaginer d'autres systèmes.

Il est manifeste en effet que la place occupée actuellement par le VRTS dans l'ensemble des recettes des communes impose une grande prudence dans la mise en place d'une réforme.

Il était donc souhaitable que la réforme engagée reprenne certains de ses éléments. Ceux-ci sont d'ailleurs nombreux.

A. — Le principe de la prise en compte de « l'impôt Ménages ».

Il est vrai que celui-ci n'est pas exempt de critique ; on peut, par exemple, craindre que certaines modifications de la législation fiscale transforment le contenu de cette notion, comme cela s'est produit dans le passé, s'agissant du VRTS. Néanmoins, il faut souligner que la liste des impôts retenus figure désormais dans la loi.

En outre, malgré leurs imperfections, les impôts sur les ménages sont, dans une large mesure, le reflet de la politique de la commune, et donc des moyens qu'elle peut mettre en place pour faire face à ses besoins.

Mais, à la différence du système de 1966, ce critère n'est plus unique. Il est tempéré par l'intégration dans le mécanisme de l'importance de la matière imposable.

A la notion d'estimation des besoins — au travers du produit de l'impôt ménage — on a ajouté la notion de capacité à y faire face.

B. — La survivance des attributions de garantie.

Elles constituaient pendant la période transitoire, jusqu'en 1987, le lien entre le système de la taxe locale et le VRTS, afin d'amortir les effets de la prise en compte progressive des impôts ménages.

Sous la dénomination de « dotation forfaitaire », on les retrouve dans le projet du Gouvernement, dans des conditions propres à assurer aux communes un minimum de recettes.

C. — Les départements demeurent parties prenantes à cette ressource.

Pour des raisons de cohérence avec le Code des communes, les dispositions relatives aux départements sont insérées à l'article 11 du projet de loi. Néanmoins, ils continuent à bénéficier des attributions, dans les mêmes conditions que les communes, tant pour la dotation forfaitaire que pour la dotation de péréquation.

Même si cette recette ne représentait en 1976 que 24,6 % de l'ensemble des ressources fiscales des départements, la fraction du VRTS qu'ils recevaient n'était pas négligeable : 4 169 millions de francs en 1976, soit 18,5 % du total du VRTS. Pour 1977, le pourcentage est identique, avec une somme de 4 655 millions de francs.

D. — Le rétablissement du régime spécifique de péréquation de la région d'Ile-de-France.

En application de l'article 65 de la loi de finances pour 1978, le mécanisme particulier de péréquation pour la région parisienne avait été bloqué au niveau atteint en 1977. De ce fait, en 1978, les différentes collectivités de cette région ont perçu — comme l'ensemble des communes de France — des attributions de VRTS progressant à un taux uniforme égal au taux général de 12,4 %, par rapport aux attributions de l'année précédente.

L'article 8 du projet de loi reprend le principe de la péréquation régionale propre à la région en simplifiant certaines procédures.

E. — *La prise en compte de situations spécifiques grâce aux concours particuliers.*

Malgré une certaine complexité, le mécanisme proposé essaie de poser des principes aussi simples que possible, applicables à l'ensemble des collectivités. Toutefois, il est indispensable de prendre en compte certaines situations particulières et d'instaurer une correction à la marge des mécanismes. D'où l'intervention de concours particuliers qui joueront un rôle similaire à celui du Fonds d'action locale (FAL).

Dans le prolongement du système du VRTS, il est prévu une correction spéciale pour les communes touristiques ou thermales, pour compenser partiellement les charges exceptionnelles liées à l'accueil de populations saisonnières.

La finalité est donc quelque peu différente de celle de la loi de 1966 qui visait essentiellement à compenser la suppression de la taxe locale qui représentait une ressource particulièrement importante pour ces communes, en raison du taux majoré de 8,5 %.

En outre, comme dans le VRTS, la dotation forfaitaire sera complétée lorsque interviendront des accroissements de population.

En revanche, l'allocation minimum garantie par habitant (prévue par l'article 42 de la loi de 1966) sera supprimée, dans la mesure où la loi prévoit une aide spécifique aux petites communes plus démunies.

F. — *Le Comité des finances locales :
successeur du Comité de gestion du Fonds d'action locale.*

L'article 39 de la loi du 6 janvier 1966 instituait le comité pour « contrôler l'affectation et la répartition de la part locale de la taxe sur les salaires ».

Le présent projet de loi reprend ce principe, en précisant la composition de ce comité de vingt-neuf membres et en étendant ses attributions. En effet, outre le contrôle de la répartition de la dotation globale de fonctionnement, il fixera — à l'intérieur des minima et maxima contenus dans la loi — la part des ressources à affecter aux concours particuliers. De plus, il sera consulté par le Gouvernement sur les dispositions à caractère financier concernant les collectivités locales. Enfin, chaque année, le Ministre de l'Intérieur l'informerá des données financières les plus récentes sur les collectivités locales.

Notons enfin qu'à titre transitoire, en 1979, les attributions du Comité des finances locales seront exercées par le Comité de gestion du Fonds d'action locale.

On voit donc que ce projet emprunte de nombreux éléments à l'ancien VRTS.

IV. — Toutefois, le projet vise à corriger ses mécanismes les plus défectueux pour assurer une plus grande sécurité et une plus grande équité entre les départements et les communes.

Indépendamment de la suppression de la répartition générale du FAL — qui s'élevait en 1977 à 821,59 millions de francs mais ne permettait qu'une faible attribution de 9,94 F par habitant — et de l'extension aux TOM et à Mayotte de la dotation globale de fonctionnement, l'essentiel du dispositif proposé repose sur deux éléments :

1. — L'institution d'une garantie de ressources pour les communes.

2. — La prise en considération des facultés contributives et de la richesse de la commune.

A. — L'institution d'une garantie de ressources.

Elle comprend en réalité deux volets dans ce projet de loi :

a) La dotation forfaitaire.

Cette garantie de progression a été réclamée dès l'année 1976, lorsqu'il est apparu que deux mouvements se cumulaient, dans certains cas, pour produire des évolutions individuelles très différentes de l'évolution nationale : la réduction de la croissance économique entraînant une progression moins rapide du VRTS ; et la réduction de la part des attributions de garantie faisant sentir ses effets chaque année davantage.

C'est pourquoi, comme on l'a vu plus haut, le système a été cristallisé pour assurer une progression moyenne nationale. Le projet reprend en partie cette idée, mais en limite la portée à une fraction de la dotation.

Le détail des dispositions sera étudié lors de l'examen des articles, mais précisons dès maintenant qu'en 1986 la dotation forfaitaire constituera un plancher de recette correspondant à 25 % de la dotation globale de fonctionnement.

Cette fraction progressera au même rythme que la dotation globale et atténuera donc, en partie, les effets que pourra provoquer le jeu des mécanismes de péréquation.

Le système du VRTS ne prévoyait aucun plancher de ressources à l'échéance de la période transitoire. C'est donc un élément de stabilité pour l'élaboration des budgets de l'ensemble des communes et des départements.

Il faut toutefois souligner qu'il ne porte que sur une partie de la dotation globale qui se réduira chaque année jusqu'au plancher arrêté par la loi.

b) La dotation de fonctionnement minimum pour les communes les plus démunies.

En revanche, la dotation de fonctionnement minimum ne sera versée qu'aux communes les plus démunies. Elle complètera la dotation forfaitaire et a pour objectif de donner à ces collectivités le minimum de moyens financiers pour assurer le fonctionnement de services publics de base, essentiellement l'école et la voirie.

C'est une innovation complète de ce projet de loi qui se situe dans le droit fil des préoccupations exprimées au printemps dernier par le groupe de travail de votre commission.

Le projet de loi précise que cette disposition concernera les communes de moins de 5 000 habitants, ayant un potentiel fiscal faible ; il sera tenu compte des revenus patrimoniaux de ces communes, pour n'aider véritablement que les plus pauvres.

On pouvait se poser la question de savoir si le dispositif proposé était suffisant pour résoudre dans de bonnes conditions ce grave problème. C'est pourquoi votre commission a décidé de renforcer l'aide prévue.

*B. — La prise en considération de la richesse des communes :
le potentiel fiscal.*

C'est le second élément novateur du système. Il traduit le souci d'infléchir les mécanismes du VRTS, qui ont progressivement montré leurs limites et leurs dangers.

Il n'est pas souhaitable, en effet, de n'établir la dotation de péréquation que sur la base du produit des impôts ménages. Si celui-ci est un élément de la politique financière des communes, il n'en est qu'un élément. Car il ne tient pas compte des facultés contributives.

C'est pourquoi le projet prévoit qu'à l'intérieur de la dotation de péréquation — destinée à mettre en œuvre le principe de soli-

darité — le potentiel fiscal équilibrera en 1986 la partie correspondant aux impôts ménages. C'est une préoccupation d'équité et de justice puisqu'à volume d'impôts ménages identique peut correspondre une grande variété de richesse et d'importance d'assiette fiscale.

Le vrai problème — que l'on examinera plus en détail lors de l'étude des principaux articles — est de savoir comment appréhender de manière réaliste et juste le potentiel fiscal d'une collectivité locale. Le projet du Gouvernement en propose une définition — se situant dans le prolongement du centime démographique — qui laisse subsister certaines inconnues préoccupantes pour l'avenir des finances locales.

*
**

Parmi les nouveautés que comporte ce texte, il faut également relever une incitation financière aux formules de coopération intercommunale. Elle représente d'ailleurs une part importante du volume des concours particuliers, puisque le texte du projet précise qu'elle pourra varier entre 20 % et 40 % de l'enveloppe totale de ces concours. Rappelons que la fraction disponible pour les communes démunies n'est, dans le projet, que de 15 à 30 %. De plus, à la différence du système du VRTS, la contribution supplémentaire serait allouée directement aux communes membres, et non aux organismes de coopération.

*
**

L'examen général de ce projet appelle trois observations :

1. — *Le projet vise à établir un certain équilibre entre les collectivités.*

Il est difficile — à partir d'un simple texte — de dire s'il réussira, car il subsiste beaucoup d'inconnues lors du passage dans le concret.

Mais il apparaît, en première analyse, que la dotation de péréquation vise à apporter certains correctifs, qui dépassent en fait l'opposition entre grandes villes et petites villes. Il retient surtout la distinction communes aisées et communes plus démunies (celles-ci pouvant être des moyennes ou des petites villes).

La prise en compte du potentiel fiscal va favoriser ces dernières et entraîner un transfert de recettes des plus aisées vers les plus démunies.

En revanche, il est vrai que la fixation à 25 % du plancher de dotation forfaitaire constitue un avantage pour les grandes cités qui, dans le passé, percevaient un volume important de taxe locale.

2. — *Le projet prend en considération un grand nombre de propositions présentées le 20 juin dernier, au nom de la Commission des Finances, par M. le rapporteur général.*

Il faut rappeler qu'elles étaient au nombre de six :

1° Simplification du calcul de la ressource et système de référence plus satisfaisant.

2° Reprise des mécanismes de répartition de la loi de 1966 et prise en considération non seulement du produit de « l'impôt ménages » mais également de la pression fiscale et du potentiel fiscal.

3° Maintien du régime spécifique de la région parisienne.

4° Versement minimal garanti pour les petites communes de moins de 2 000 habitants pour les charges de voirie (supplément nécessaire estimé à 100 F par habitant).

5° Allègement de la gestion du FAL et redistribution de la dotation générale aux petites communes.

6° Suppression du prélèvement de 1 % pour frais d'assiette.

Le dispositif présenté par le Gouvernement est très proche des vœux exprimés par la commission.

Toutefois, sur deux points essentiels, il se situe en retrait.

En effet, l'attribution minimale aux plus petites communes, ayant de faibles ressources, paraît insuffisante. De plus, dans une formulation extrêmement sybilline, qui traduit à n'en pas douter sa gêne, le Gouvernement maintient — dans l'article 14 du projet — le prélèvement de 1 % pour frais d'assiette et de recouvrement.

Dans l'hypothèse de l'attribution aux collectivités locales d'une fraction de la TVA, qu'en tout état de cause l'Etat recouvrera, ce maintien paraît totalement injustifiable.

Cette ponction de 1 % se traduirait en 1979 par une perte de 327 millions de francs sur les attributions aux collectivités locales.

3. — *Les résultats de la simulation des effets de ce projet sont préoccupants.*

Le Ministère de l'Intérieur a effectué une comparaison entre les attributions versées en 1978 et celles qui le seraient en 1979 (en dehors des concours particuliers).

Il en résulte que, globalement :

— 2 781 communes auraient un versement inférieur à celui de 1978 ;

— 14 275 auraient des attributions comprises entre le maintien de 1978 et la progression générale de 12,8 % ;

— 19 272 auraient des attributions supérieures à la moyenne générale de progression de 12,8 %.

Toutefois, il faut souligner que — s'agissant des effets de l'intégration du potentiel fiscal — les simulations ont été entreprises avec l'ancien centime démographique. Or le système d'évaluation proposé dans le projet de loi est entièrement différent. On ne peut donc savoir quelles sont les incidences exactes des nouveaux mécanismes.

Lors des délibérations sur ce projet, la majorité des intervenants en commission a déploré que le Gouvernement demande au Parlement de se prononcer sur un dispositif dont les conséquences n'ont pas été entièrement appréciées. Cette lacune est d'autant plus regrettable que le Gouvernement, après le blocage de la répartition du VRTS, a disposé de deux années pour imaginer et tester le nouveau système.

LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Sous la réserve indiquée plus haut quant à l'information complète du Parlement, votre Commission des Finances a approuvé l'économie générale du texte proposé par le Gouvernement. Il comporte en effet de nombreux aménagements qui vont dans le sens qu'avait souhaité la commission, lors de ses travaux du printemps dernier.

Néanmoins, il lui est apparu que le projet de loi devait être complété sur certains points en s'inspirant des préoccupations suivantes :

1. — Limiter les effets perturbants sur les budgets locaux.

A cette fin, elle pense qu'en l'absence d'informations exactes sur les effets à attendre de la prise en compte du potentiel fiscal, il convient de l'appliquer d'une manière plus progressive, mais cependant significative. C'est pourquoi, sa part dans la dotation de péréquation serait limitée à 20 % pendant les deux années 1979 et 1980. En outre, ce potentiel fiscal est évalué à partir de bases qui devront être révisées en 1980 ; jusqu'à cette date, il convient donc d'être circonspect dans leur utilisation.

De plus, il est évident que la sortie du système de cristallisation, ajoutée à l'intégration du potentiel fiscal, va entraîner des transferts à l'intérieur de la masse globale. Pour en limiter les effets sur les budgets locaux, le Gouvernement avait prévu que les dotations de 1979 ne pourraient en aucun cas être inférieures à celles de 1978. La Commission des Finances a estimé que cette « garantie zéro » était insuffisante et qu'il fallait, pour les deux années 1979 et 1980, assurer un minimum de progression qu'elle a arrêté à 5 %, pour, malgré tout, conserver la logique d'un système de péréquation.

2. — Accroître l'aide aux petites communes défavorisées.

Sur ce point, l'effort prévu dans le projet lui a paru insuffisant. Elle a tout d'abord ramené le seuil d'éligibilité des communes de 5 000 à 2 000 habitants. Afin de leur assurer une aide d'un montant suffisant, elle a fixé le pourcentage minimum des

concours particuliers devant lui être consacrés à 25 % contre 15 % dans le projet ; on aboutit ainsi, en valeur absolue, à un doublement des crédits disponibles qui passeraient en 1979 de 200 à 400 millions de francs.

Pour assurer le financement de ce relèvement et de la garantie de progression de ressources de 5 %, la Commission des Finances a porté de 4 à 5 % de l'ensemble de la dotation globale la part affectée aux concours particuliers.

3. — Inscrire dans la loi les principes fondamentaux concernant les ressources des collectivités locales.

S'agissant des conditions de prise en compte du potentiel fiscal, la commission a estimé qu'elles ne devaient pas être fixées par décret, mais être inscrites dans la loi, conformément à l'article 34 de la Constitution.

C'est pourquoi elle a précisé par amendement le mode de calcul du coefficient correcteur de potentiel fiscal ainsi que les groupes démographiques de référence.

4. — Supprimer les suppléments de dotation versés aux communes faisant partie d'organismes de coopération intercommunale.

Il lui est apparu que cette coopération devait être fondée exclusivement sur la liberté de décision, sans incitation financière.

5. — Accroître les sommes dévolues aux collectivités locales en supprimant le prélèvement de 1 % au profit du Trésor public.

S'agissant d'une dotation de fonctionnement le bien-fondé d'un prélèvement pour frais d'assiette ne lui est pas apparu nettement.

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qui suivent, votre Commission des Finances, à la majorité, vous propose d'adopter le texte qui vous est soumis.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Il a pour objet de remplacer l'ensemble des articles du chapitre IV du titre III du livre II du Code des communes — relatives au VRTS — par les nouvelles dispositions sur la dotation globale de fonctionnement. Afin de les intégrer immédiatement dans ce Code, cette présentation a été souhaitée par le Conseil d'Etat.

Les modifications concernent vingt articles de ce Code : de l'article L. 234-1 à l'article L. 234-20.

Les propositions de la commission figurent sous chacun de ces articles dont la modification est demandée.

Article L. 234-1. — Le principe et les éléments de la dotation globale.

Cet article a pour objet de confirmer, à titre permanent — puisqu'il s'agit d'une disposition du Code des communes — les mesures prévues à l'article 29 du projet de loi de finances pour 1979.

Il fixe le principe du versement d'une dotation globale de fonctionnement composée de deux éléments : une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation. Il s'y ajoute, le cas échéant, des concours particuliers.

Le texte prévoit que les bénéficiaires en seront les communes et certains de leurs groupements. Les groupements admis au bénéfice de la dotation globale sont les groupements à fiscalité propre, c'est-à-dire ceux qui lèvent des impôts dans les mêmes conditions et sur les mêmes bases que les communes. Ils recevront la dotation de péréquation. En outre, les groupements qui se créent pourront se voir attribuer pendant deux ans une aide de démarrage.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article L. 234-2. — Part de la dotation forfaitaire.

Cet article définit le nouveau régime de la dotation forfaitaire.

Celle-ci correspond au souci d'assurer la continuité avec le régime antérieur. Elle vise également à donner aux collectivités locales une ressource garantie, une sorte de plancher. Le texte prévoit en effet qu'à l'échéance de 1986 cette fraction représentera

25 % de la dotation globale de fonctionnement et demeurera à ce niveau, à la différence de la loi de 1966 sur le VRTS dans laquelle la garantie disparaissait à la fin de la période transitoire de vingt ans.

Pour 1979, la fraction correspondant à cette dotation est fixée au niveau atteint par les attributions de garantie du VRTS en 1976 à la date où l'on a figé l'évolution pour deux années. Afin de ne pas multiplier les causes de bouleversement au sein des budgets locaux, le projet reprend l'évolution au point atteint en 1976 ; on aurait pu imaginer en effet que l'on franchisse, dès 1979, une nouvelle étape de 5 points, en fixant cette part à 55 % du total.

C'était introduire de nouveaux éléments de perturbation dans les finances locales.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article L. 234-3. — Mode de calcul de la dotation forfaitaire.

Les modalités proposées pour la répartition de la dotation forfaitaire assurent que cette recette garantie évoluera au même rythme que le montant total de la dotation de fonctionnement. Le texte de l'article définit les bases de la répartition. Elles comprendront, au titre des sommes perçues en 1978, les éléments suivants :

a) De l'ancien VRTS :

- les attributions de garantie ;
- l'ajustement pour accroissement démographique ;
- et l'allocation compensatrice.

b) Les versements représentatifs de l'impôt sur les spectacles.

c) La participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général des communes.

Ces bases seront fixées une fois pour toutes, alors que le système du VRTS introduisait certains éléments de souplesse. L'actuel projet de loi prévoit néanmoins — au titre des concours particuliers — un supplément de dotation forfaitaire, tenant compte des accroissements de population constatés lors des recensements, ainsi que de la population fictive, correspondant aux logements en chantier.

Observons également que l'inclusion de l'allocation compensatrice (222 millions de francs distribués à 4 000 communes environ) constitue un avantage pour les villes-sièges.

Quant au mode de calcul de la dotation de chaque commune en 1979, il est simple. Il sera effectué au moyen d'une valeur de

point, égale au rapport entre le total de la dotation forfaitaire pour l'année et l'ensemble des bases de répartition de toutes les communes. Le pourcentage ainsi déterminé sera ensuite appliqué à l'attribution de la commune en 1978, pour obtenir son allocation de 1979.

Si l'on considère que la part revenant aux concours particuliers s'élève à 5 %, la dotation forfaitaire de 1979 serait de 18 643 millions de francs.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article L. 234-4. — Ajustement de la dotation forfaitaire en cas de modification territoriale.

Il résulte des dispositions de l'article L. 234-3, relatif à la dotation forfaitaire, que les bases de calcul de la dotation forfaitaire sont déterminées une fois pour toutes, sur la base des versements de l'année 1978.

Néanmoins, il est réaliste de prévoir le cas de modification des limites de communes, par éclatement de certaines, par exemple, pour donner naissance à une nouvelle collectivité. Dans cette hypothèse, les bases de répartition de la dotation forfaitaire seraient corrigées au prorata de l'importance des populations concernées par lesdites modifications territoriales.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article L. 234-5. — Part de la dotation de péréquation.

Cet article définit la clé de voûte du nouveau système proposé par le Gouvernement.

A côté de la garantie de recette — correspondant à la préoccupation de sécurité dans la progression des ressources — la dotation de péréquation se propose d'assurer davantage d'équité et de solidarité entre les communes les plus riches et les communes les plus démunies.

Le projet prévoit donc qu'une fraction de plus en plus importante de la dotation de péréquation sera répartie en fonction du potentiel fiscal et de l'effort fiscal imposé aux ménages. Pour 1979, cette part de la dotation globale est fixée à 40 % ; elle doit augmenter de 5 points par an, à partir de 1980, et se stabilisera en 1986, dans le système proposé, à 75 % de la dotation globale.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article L. 234-6. — Répartition de la dotation forfaitaire.

Le mécanisme de répartition proposé reprend d'une part la référence au montant des impôts sur les ménages telle qu'elle existait dans le VRTS. Il introduit d'autre part une notion nouvelle : la prise en compte du potentiel fiscal.

En effet, le principal reproche fait au système retenu pour le VRTS était de reposer sur un produit d'impôt et de ne prendre en considération ni l'importance de la matière imposable, ni les facultés contributives des citoyens. Les résultats obtenus, au fil des années, montraient les limites du système inauguré en 1966, pour appréhender les besoins des collectivités locales.

Tout en conservant la référence au volume des impôts ménages, qui, malgré des imperfections, constituent une bonne approche des moyens mis en œuvre par une collectivité pour faire face à ses besoins, le projet de loi propose de prendre en considération la richesse fiscale d'une commune saisie au travers de son potentiel fiscal. C'est une préoccupation d'équité, car à volume d'impôts ménages identique peut correspondre une grande variété de richesse et d'étendue d'assiette fiscale.

Cette disparité de richesse est assez grande puisque, selon les estimations actuellement disponibles, les écarts entre les extrêmes vont de 1 à 3. Si par exemple 2 000 communes ont un potentiel fiscal supérieur à 2, pour près de 6 000 d'entre elles, il est inférieur à 0,5. Cette large dispersion se retrouve d'ailleurs dans presque toutes les catégories démographiques de communes.

Le transfert de ressources fiscales opéré par l'Etat doit donc en tenir compte si l'on veut obtenir un certain rééquilibrage.

Le mécanisme proposé par le Gouvernement repose sur la répartition en deux masses de la dotation de péréquation :

— une fraction calculée proportionnellement aux impôts levés sur les ménages :

— une fraction prenant en compte le potentiel fiscal.

Afin d'éviter que les budgets locaux ne se trouvent trop bouleversés par cette nouvelle forme de péréquation entre communes, en 1979, la part correspondant au potentiel fiscal ne représentera que

20 % du total de la dotation de péréquation (soit $\frac{20}{100} \times \frac{40}{100} = 8\%$

de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement). Cette part va croître de 5 points chaque année pour se stabiliser à 50 % de la dotation forfaitaire. A l'échéance de la période transitoire, 37,5 %

de la dotation globale seront répartis en tenant compte de ce nouvel élément. Il y aura donc une *correction progressive* des inégalités de potentiel fiscal.

Afin de limiter encore les facteurs de perturbations au sein des budgets locaux, votre commission vous propose, dans la nouvelle rédaction de cet article, de fixer cette part à 20 % pour les deux années 1979 et 1980. L'égalité, à 50 %, entre les deux fractions de la dotation de péréquation interviendra donc en 1986.

Mode de calcul des allocations :

a) La part répartie en fonction des impôts ménages — qui représentera 80 % du total en 1979, soit 9 944 millions de francs — sera calculée à partir d'une valeur de point. Celle-ci sera obtenue
masse à distribuer

en faisant le rapport entre _____
masse totale des impôts ménages

La valeur du point obtenu sera appliquée pour chaque commune au montant des impôts levés par elle.

b) Le mode de calcul de la partie correspondant au potentiel fiscal sera plus complexe.

La masse à répartir serait de 2 486 millions de francs en 1979.

La péréquation en fonction du potentiel fiscal a pour but de corriger les inégalités en la matière qui existent actuellement entre communes.

La détermination de la ressource revenant à chaque commune se ferait en deux temps :

1° Détermination d'une dotation moyenne égale au rapport de la somme à répartir sur l'ensemble de la population concernée ;

2° Correction, à l'intérieur des strates de population en plus ou en moins, en fonction de la différence entre le potentiel fiscal par habitant et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique.

Exemple :

— somme à répartir entre les communes : 2 millions de francs ;

— population concernée : 53 millions d'habitants ;

— dotation moyenne par habitant : 37,75 F.

Soit une commune qui a un potentiel fiscal inférieur de 50 % à la moyenne de la strate ; elle touchera :

$$37,75 \text{ F} \times 1 + \frac{0,50}{2} = 47,18 \text{ F.}$$

A l'inverse, une commune qui a un potentiel fiscal supérieur de 50 % à la moyenne de la strate touchera :

$$37,75 \text{ F} \times 1 - \frac{0,50}{2} = 28,31 \text{ F.}$$

Lorsque le potentiel fiscal est triple de la moyenne, la commune ne perçoit rien.

Au total, dans la formule proposée, la valeur moyenne par habitant est corrigée en plus ou en moins d'un élément proportionnel à la moitié de la différence entre le potentiel fiscal de la commune et le potentiel fiscal des collectivités de référence.

Ce système devrait être bénéfique pour les communes les moins favorisées : en donnant des ressources supérieures à celles procurées aujourd'hui par le VRTS, il devrait faciliter un ralentissement de la pression fiscale dans ces communes et favoriser un certain rééquilibrage des taux d'imposition.

En revanche, pour les communes dont le potentiel fiscal se situe au-dessus de la moyenne du groupe démographique, cette fraction est appelée à décroître. Mais c'est le principe même de la péréquation.

Après un très large débat, la commission a estimé que le texte du Gouvernement n'apportait pas de garantie suffisante pour les collectivités. Il indiquait seulement que la répartition aurait lieu *en fonction* du potentiel fiscal. Il lui est apparu que la loi devait fixer les principes de cette répartition. C'est pourquoi elle a adopté une nouvelle rédaction intégrant dans cet article les éléments de la formule de répartition, ainsi que les groupes démographiques de référence.

En outre, tout en reconnaissant qu'il convenait de mettre en place un système aussi général que possible, la commission a décidé d'accorder une attention toute particulière à la proposition de M. Descours Desacres de retenir la notion de potentiel fiscal au kilomètre carré pour les communes de moins de 500 habitants.

Votre commission vous demande d'adopter cet article dans la rédaction qu'elle vous propose par amendement.

Article L. 234-7. — Définition du potentiel fiscal.

La notion de potentiel fiscal est au centre du nouveau mécanisme proposé. C'est sur elle que repose la prise en compte de la richesse de la commune ou du département pour le calcul des attributions et des corrections nécessaires.

La détermination de ce potentiel n'est pas nouvelle ; cette notion figure d'ores et déjà dans les comptes administratifs. Mais actuellement, elle est issue des principaux fictifs, devenus éléments de répartition. Chacun connaît en effet le centime démographique, qui permet une comparaison des facultés contributives. Il est égal

la valeur du centime
à _____ multiplié par 100 habitants.
population

Pour l'année 1978, les moyennes par groupe démographique étaient les suivantes :

Communes ensemble	0,331
0 à 500 habitants	0,219
500 à 1 000 habitants	0,210
1 000 à 2 000 habitants	0,222
2 000 à 3 500 habitants	0,257
3 500 à 5 000 habitants	0,266
5 000 à 7 500 habitants	0,276
7 500 à 10 000 habitants	0,272
10 000 à 15 000 habitants	0,297
15 000 à 30 000 habitants	0,298
30 000 à 35 000 habitants	0,290
35 000 à 50 000 habitants	0,361
50 000 à 75 000 habitants	0,392
75 000 à 100 000 habitants	0,381
100 000 à 200 000 habitants	0,412
Plus de 200 000 (avec Paris)	0,698
Plus de 200 000 (sans Paris)	0,452
Paris	1,070

Mais à partir de 1979, si le projet de loi relatif à la fiscalité locale est adopté, les éléments de répartition ne seront plus calculés. Les centimes, qui constituent actuellement un indicateur de richesse, ne le seront plus également.

Il est donc nécessaire de trouver un système permettant d'appréhender celle-ci. C'est pourquoi le projet de loi propose un nouveau système d'appréciation.

Dans celui-ci, le potentiel fiscal d'une collectivité serait constitué par le total des bases d'imposition de chacune des quatre taxes directes locales pondéré par des coefficients correspondant au taux moyen national d'imposition pour chaque taxe.

Ces coefficients ont pour but de rendre ces bases plus homogènes et de permettre leur addition. Dans ce système, on postule que la détermination du taux tient compte de l'importance ou de la faiblesse de l'assiette. L'application d'un taux national — au lieu

d'un taux régional ou départemental — devrait permettre de « gommer » les situations aberrantes et fournir ainsi un meilleur système correctif, fondé sur une moyenne assez large.

Pour chaque taxe, le coefficient de liaison sera donc égal :

— pour les communes au taux moyen national d'imposition des communes et des groupements ;

— pour les départements au taux moyen national des départements.

Ces taux moyens sont eux-mêmes obtenus en rapportant le produit national de chaque taxe au total des bases d'imposition.

Ce mécanisme soulève plusieurs problèmes :

Est-il apte à rendre compte de la richesse réelle de chaque collectivité ? La difficulté actuelle réside dans le caractère très hétérogène de ces bases.

L'actualisation des valeurs locatives foncières n'est prévue que pour 1980. D'ici là, les valeurs retenues sont assez peu réalistes, puisque se rapportant à des dates différentes déjà anciennes (1961 ou 1970). C'est une des faiblesses du mécanisme.

Par ailleurs, comment seront déterminés ces coefficients de liaison, dont le rôle est primordial dans le système ? Selon les informations fournies à votre rapporteur, ces coefficients seraient révisés chaque année ; ce serait des coefficients réellement constatés en fonction des impôts levés. Ils pourraient être pris en compte avec deux ans de décalage. Il est en effet essentiel d'appliquer des coefficients réalistes, et non corrigés forfaitairement.

On estime généralement que si ces taux moyens sont susceptibles de varier d'une année à l'autre, ils devraient le faire d'une manière modérée ; en effet, si les produits (au numérateur) augmentent, les bases (au dénominateur) peuvent également progresser en raison de leur actualisation. Selon les calculs effectués, la valeur moyenne, au plan national, par habitant, du potentiel fiscal, se serait élevée, en 1977, à 804,10 F.

Votre commission a estimé que le texte du projet devait être modifié en deux points :

— tout d'abord, il convient d'inscrire dans la loi que les bases considérées seront des bases nettes, après abattements et écrêtements ;

— de plus, il convient d'éviter que certaines communes ne soient victimes des inégalités constatées actuellement dans la fixa-

tion des revenus cadastraux ; c'est pourquoi, à titre transitoire, un régime spécifique de correction des bases devrait être retenu pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Votre commission vous demande d'adopter cet article dans la rédaction qu'elle vous propose par amendement.

Article L. 234-8. — Définition des impôts sur les ménages.

Cet article — en liaison avec l'article L. 234-5 — fournit une définition juridique du vocable « impôts ménages » qui est fréquemment utilisé.

Les différents éléments contenus dans l'énumération n'introduisent pas de changement par rapport à la situation actuelle, telle qu'elle résultait des articles L. 234-12 et L. 234-13 de l'actuel Code des communes.

Votre commission vous propose de compléter cet article en indiquant que l'ensemble des impôts énumérés constitue « les impôts sur les ménages », donnant ainsi une valeur légale à cette expression.

Votre commission vous demande d'adopter cet article, ainsi modifié.

Article L. 234-9. — Modifications de limites territoriales.

Cet article vise à régler par la loi des conséquences, sur les bases de calcul de la dotation de péréquation, des modifications de limites territoriales de communes.

Votre commission vous demande d'adopter cet article.

Article L. 234-10. — Dissolution d'un organisme de coopération.

Cet article vise à régler par la loi des conséquences sur les bases de calcul de la dotation de péréquation de la dissolution d'un organisme de coopération.

Dans l'hypothèse de la dissolution d'un groupement de communes, le projet prévoit le partage entre les communes intéressées de la dotation de péréquation qui aurait dû revenir, l'année suivante, à ce groupement. Cette répartition se fera, pour chacune d'elles, sur la base des impôts ménages qu'elles levaient pour le compte du groupement.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article L. 234-11. — Les concours particuliers.

Cet article pose le principe de corrections à la marge du système général de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation.

Ces dernières bénéficieront à l'ensemble des communes. Au fur et à mesure de la prise en compte du potentiel fiscal, une meilleure correction des inégalités sera effectuée.

Néanmoins, il est nécessaire de prendre en compte des situations spécifiques. Le projet prévoit donc l'existence de concours particuliers pour certaines collectivités, considérant leurs caractéristiques propres.

Ce système se situe dans le droit-fil du Fonds d'action locale dans l'ancien VRTS. Le Fonds devait, à terme, recueillir 5 % de l'ensemble de la dotation du VRTS : depuis 1976, le chiffre avait été stabilisé à 4,6 %.

Le projet de loi fixe pour les concours particuliers une fourchette d'enveloppe budgétaire : entre 4 et 6 % du total, selon les décisions prises par le comité des finances locales.

Compte tenu de la nécessité de trouver les financements nécessaires au relèvement de la dotation supplémentaire pour les communes démunies, ainsi qu'à la garantie de progression de ressources de 5 % pour toutes les collectivités, la commission a estimé que le pourcentage minimum devait être porté de 4 % à 5 %.

Sous réserve de cet amendement, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Article L. 234-12. — La dotation de fonctionnement minimum.

Cet article fixe le principe d'une aide aux communes les plus démunies pour les mettre en mesure d'assurer le service public minimum qui leur incombe.

Détermination des collectivités bénéficiaires. /

Il s'agit des communes de moins de 5 000 habitants, disposant d'un potentiel fiscal inférieur à la moitié de celui de l'ensemble des communes de ce groupe démographique.

Le chiffre limite de 5 000 habitants a été retenu — de préférence à celui de 2 000 habitants — pour éviter les effets de seuil : une commune de 1 990 habitants en bénéficiant, alors qu'une commune de 2 050 ne serait pas éligible à cette aide, alors que ce léger supplément de population pourrait répondre à un dynamisme particulier.

Dans la définition du Gouvernement, ce système devrait bénéficier à 6 000 ou 7 000 communes.

Cette aide étant destinée aux communes réellement démunies, le mécanisme prévoit la prise en considération des revenus patrimoniaux qui peuvent être très importants dans certaines petites communes. Le détail sera fixé par décret en Conseil d'Etat.

Conditions de répartition.

Le montant de l'aide sera déterminé en fonction du nombre de classes dans les écoles *publiques* maternelles et élémentaires à la charge de la commune (le décret prévoira également la participation de chaque commune lorsque l'école est installée dans une commune centre), ainsi que de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal. Ces deux postes sont ceux qui aujourd'hui obèrent le plus lourdement les petits budgets.

Il convient de souligner que pour les communes de montagnes la longueur de voirie sera doublée.

Le mode de calcul fera intervenir un système de valeur de points. Pour les classes scolaires, il sera déterminé par le rapport

$$\frac{\text{masse à répartir}}{\text{nombre de classes}}$$

On estime que le chiffre moyen distribué serait de l'ordre de 3 500 F. Pour la voirie, il s'agirait d'un rapport kilomètre/habitant. Les modalités d'application devront être fixées par décret en Conseil d'Etat. Au total, les petites communes éligibles à ce système devraient recueillir (dans le projet du Gouvernement) environ 45 000 F par an et par commune.

Enveloppe financière globale.

Le texte du projet de loi prévoit que la part des ressources affectées à ce type de concours serait comprise entre 15 et 30 % de l'enveloppe globale des concours particuliers. Sur les bases actuelles, 15 % représenteraient 196 millions de francs.

Pour répondre plus complètement à l'objectif poursuivi, la commission a souhaité aménager le système en ne retenant que les communes de moins de 2 000 habitants et en faisant intervenir le niveau du potentiel fiscal dans le mécanisme de répartition et non seulement pour l'éligibilité à cette aide. En outre, pour lui assurer un niveau suffisant, et conforme à ses souhaits antérieurs, elle a relevé de 15 à 25 % la fraction minimum des concours particuliers qui lui serait consacrée.

De ce fait, et compte tenu de l'augmentation du total des concours particuliers, les crédits affectés à cette action passeraient de 196 à 408 millions de francs.

Sous réserve de ces amendements, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article L. 234-13. — Dotation pour les communes touristiques ou thermales.

Cet article reprend le principe d'une aide spécifique aux communes touristiques ou thermales inscrit dans la loi du 6 janvier 1966. En effet, sous l'empire de l'ancienne taxe locale, les communes touristiques comportaient de nombreux commerces acquittant cette taxe au taux de 8,50 %. La loi prévoyait donc une compensation de cette perte de recettes par l'intermédiaire du Fonds d'action locale (FAL).

Le montant global de la ressource affectée à cette action s'élevait en 1968 à 0,50 % de la ressource totale du VRTS ; depuis 1972, il a atteint le plafond de 1 %.

Depuis 1968, l'évolution de cette dotation a été la suivante :

ANNEES	MONTANT de la dotation.	POURCENTAGE par rapport au VRTS.	STATIONS anciennes.	STATIONS nouvelles.	TOTAL
1968	21 000 000	Forfait.	594	19	613
1969	38 728 000	0,50	620	20	640
1970	61 048 000	0,666	662	23	685
1971	87 814 000	0,833	677	26	703
1972	120 426 000	1	743	35	778
1973	137 398 000	1	752	40	792
1974	167 749 000	1	797	48	845
1975	197 606 000	1	868	51	919
1976	222 839 000	1	904	58	962
1977	251 875 000	1	>	>	>
1978	294 300 000	1,04	>	>	>

Le projet de loi sur la dotation globale de fonctionnement maintient le principe de cette aide, mais il en modifie la finalité. D'une compensation d'une perte de recettes il en fait une compensation d'un surcroît de charges, liées à l'accueil des populations touristiques. De nouveaux mécanismes de répartition vont donc être mis en place. Ils seront définis par décret en Conseil d'Etat.

A cette occasion, il est envisagé de tenir compte davantage qu'actuellement de la différence qui existe entre ce que l'on peut appeler le tourisme en « dur » (hôtels, résidences principales et secondaires) qui acquitte les impôts locaux et procure des ressources aux communes et le tourisme plus léger, notamment en

villages de vacances et en campings qui ne procure que très peu de recettes aux communes mais entraîne des dépenses d'équipement souvent importantes.

Cette réforme pourrait notamment se traduire par un resserrement de l'éventail des coefficients de pondération qui va actuellement de 6 pour les chambres d'hôtel tourisme quatre étoiles à 0,75 pour les places dans les terrains de camping.

De ce fait, les communes qui, en période touristique, voient augmenter leur population dans des proportions importantes, sans en tirer d'avantages sur le plan fiscal, verront leur situation s'améliorer.

On peut en outre se demander si, dans le cadre de la lutte contre la pollution des eaux, le décret ne devrait pas prévoir un système de majoration de dotation pour les communes qui se dotent d'un réseau d'assainissement ou de stations d'épuration.

Le montant total de la dotation affectée à cette aide sera fixé chaque année par le Comité des finances locales ; il ne pourra pas dépasser la limite de 30 % des ressources affectées aux concours particuliers.

Rappelons que, en 1978, le crédit affecté aux stations touristiques a représenté 22,7 % des concours du FAL.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article L. 234-14. — Majoration pour accroissement de population.

Le présent projet de loi prévoit que les bases de calcul de la dotation forfaitaire soient, en principe, fixées une fois pour toutes, sauf modifications des limites territoriales. Toutefois, il est apparu que ce principe général devait être complété par un mécanisme correcteur.

D'une part, comme dans le système du VRTS, il est tenu compte des augmentations de populations constatées lors de recensements généraux ou complémentaires.

D'autre part, un problème particulier se pose pour les communes qui, en raison de leur urbanisation, connaissent une augmentation souvent importante de population, génératrice à la fois d'un accroissement des besoins traditionnels et d'apparition de besoins nouveaux.

Cette augmentation de population se traduira sans doute par un accroissement de la matière imposable qui permettra une augmentation des produits de la fiscalité locale. Il y aura donc à

terme une majoration sensible des recettes à provenir de la dotation de péréquation. En raison des mécanismes de la fiscalité directe locale et des règles de calcul de la dotation de péréquation, cet accroissement de ressources ne se produira que plusieurs années après l'accroissement de population.

Cet article institue donc une forme d'anticipation sur ces recettes grâce à la possibilité d'accorder à ces communes un versement complémentaire à la dotation forfaitaire.

Cette adjonction à la population totale de population fictive, calculée sur la base du nombre de logements en chantier, est une disposition qui existe déjà en matière de recensement complémentaire.

Lorsque le montant par habitant de la dotation forfaitaire sera inférieur à la somme de 150 F par habitant, la commune percevra une somme égale au produit, par le nombre d'habitants, de la différence constatée.

Cette somme de 150 F par habitant, qui constitue un minimum garanti, a été déterminée par référence au montant des sommes versées en 1978 aux communes au titre des diverses recettes regroupées au sein de la dotation globale de fonctionnement.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article L. 234-15. — Aide de démarrage aux organismes de coopération.

Le Gouvernement a souhaité ne pas modifier les structures communales actuelles. Néanmoins, certaines formes de coopération intercommunales doivent, selon lui, être encouragées pour donner aux communes les moyens de répondre à des besoins d'équipement importants tout en respectant l'autonomie des communes.

- Le projet prévoit donc une aide de démarrage aux organismes qui se créent.

Les formes de coopération concernées seraient : les syndicats à vocation multiple, les districts, ainsi que les syndicats d'études et de programmation. Cette dernière catégorie serait créée dans le projet de loi-cadre sur le développement des responsabilités locales.

Cette aide serait limitée aux deux premières années de fonctionnement. Son montant serait déterminé en fonction des dépenses inscrites au budget du groupement ; mais le projet de loi fixe un plafond : la rémunération du secrétaire ou du secrétaire général de la commune à laquelle le groupement est assimilé.

On peut rappeler que, dans le système du VRTS, le Comité de gestion du Fonds d'action locale avait décidé d'accorder aux communautés urbaines, l'année de leur création et l'année suivante, une aide de démarrage fixée à 3 francs par habitant et par an.

A l'issue d'un long débat, la Commission des Finances a repoussé un amendement visant à supprimer cet article qui, selon l'auteur de l'amendement, inciterait à la création de nouveaux postes intercommunaux et rendrait encore plus difficile la dissolution de groupements de communes qui s'avéreraient sans utilité ou même nocifs.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

Article L. 234-16. — Aide aux communes membres d'organismes de coopération.

Cet article prévoit qu'une aide particulière sera apportée aux communes membres d'un organisme de coopération — dont le niveau d'activité témoigne d'une forte solidarité — qui bénéficieront d'une majoration de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation à laquelle elles ont droit.

Cet encouragement à la coopération intercommunale prend donc des formes différentes de celles instaurées précédemment puisque la majoration de dotation sera allouée directement aux communes membres des organismes concernés. En effet, dans le système du VRTS, les districts, dotés d'une fiscalité propre, percevaient une attribution en fonction de l'effort fiscal dans les mêmes conditions que les communes ; mais non pas l'attribution de garantie.

Dans le système proposé, l'aide sera réservée aux communes sous la condition que les organismes de coopération à vocation multiple dont elles sont membres (district, communautés urbaines, SIVOM, etc.) disposent d'une fiscalité propre ou fassent appel à des contributions tenant compte du potentiel fiscal des communes intéressées. Ils devront donc justifier de la mise en œuvre d'une réelle solidarité financière et d'une activité véritable.

Les modalités d'application seront déterminées par décret en Conseil d'Etat ; le texte de l'article L. 234-16 précise que l'importance de l'activité de l'organisme sera appréciée en fonction du rapport entre le volume de son budget et le montant cumulé des budgets de l'ensemble des communes concernées. Ce pourcentage minimum sera fixé par décret en Conseil d'Etat.

Comme pour les autres concours particuliers, le montant global de cette aide sera arrêté chaque année par le Comité des finances locales. Pour 1979, il est prévu un plancher : elle représentera au moins 20 % de l'ensemble des concours particuliers.

En revanche, pour les années suivantes, l'aide devra évoluer en fonction du nombre et de l'importance des budgets des organismes bénéficiaires, sans toutefois pouvoir dépasser 40 % de l'enveloppe globale.

A titre indicatif, le minimum de 20 % pour 1979 correspondrait à un crédit de 327 millions de francs. Il s'agirait donc d'un encouragement non négligeable.

La commission a exprimé les plus expresses réserves sur l'opportunité du dispositif proposé. Pour certains de ses membres, il paraît inadmissible d'accorder une incitation aux groupements de communes au détriment de l'ensemble des collectivités locales entre lesquelles doit être répartie une dotation fixée indépendamment de toute référence à une structure quelconque.

Votre commission vous demande, par amendement, de supprimer cet article.

Article L. 234-17. — Frais de fonctionnement du Comité des finances locales.

Cet article reprend une disposition contenue dans l'actuel article L. 234-24 du Code des communes.

Il étend toutefois la nature des dépenses susceptibles d'être ainsi financées aux travaux et aux études que le Comité pourrait décider d'entreprendre afin d'améliorer sa connaissance de certains aspects des finances locales. Cette disposition s'intègre dans le dispositif d'élargissement de l'autonomie locale, dans la mesure où l'information pourrait ainsi ne plus dépendre de l'administration de l'Etat.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article L. 234-18. — Modalités de versement.

Cet article reprend les principales dispositions de l'article L. 234-19 de l'actuel Code des communes qui prévoit que les attributions de VRTS font l'objet de versements mensuels.

Toutefois, le texte proposé par le Gouvernement précise que les diverses dotations correspondant aux concours particuliers font l'objet d'un versement annuel unique.

Le cas de l'aide apportée aux communes touristiques et thermales appelle un commentaire particulier. En effet, elle représente désormais pour certaines communes ou certains groupements une

part importante des recettes et son versement tardif — en fin d'année, par exemple — pourrait être à l'origine de quelques difficultés de trésorerie.

C'est pourquoi la commission a souhaité compléter sur ce point le texte proposé par le Gouvernement, en ouvrant aux communes concernées la faculté de demander le versement d'acomptes trimestriels, calculés, par référence au montant du versement de l'année précédente, et sous réserve que la commune ou le groupement remplisse encore les conditions requises pour en bénéficier.

Cette mesure serait de nature à faciliter la gestion financière de ces collectivités.

Sous réserve de cet amendement, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article L. 234-19. — Le Comité des finances locales.

Le texte du projet de loi propose la création d'un Comité des finances locales de 29 membres, appelé à se substituer au Comité de gestion du Fonds d'action locale.

Pour ce dernier, la loi n'avait pas précisé les différents éléments le composant. En effet, l'article 39-3 de la loi du 6 janvier 1966 indiquait seulement que « le Fonds d'action locale est géré par un comité comprenant en majorité des représentants élus des départements, des communes et de leurs groupements ».

Le texte du Gouvernement prévoit un élargissement de la représentation des élus en augmentant le nombre des maires et des présidents de groupement, ainsi que la désignation de membres ès qualités par l'Assemblée Nationale et le Sénat.

Au sein de ce comité, les représentants élus disposeraient de 19 sièges et les représentants de l'Etat de 9.

La commission a souhaité que les communes rurales soient assurées d'avoir des représentants au sein de ce Comité.

Sous réserve de cet amendement, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article L. 234-20. - - Attributions du Comité des finances locales.

Indépendamment d'un rôle général de contrôle de la répartition de la dotation globale de fonctionnement, le Comité aura le pouvoir de fixer les parts respectives des différents concours particuliers, à l'intérieur d'une enveloppe globale pour laquelle il disposera également d'une certaine faculté de modulation : entre 5 % et 6 % du total.

Le projet de loi introduit en outre une disposition nouvelle, puisqu'il propose de faire de ce Comité un organe de concertation et d'information sur les différents aspects de la situation des finances locales.

Le Gouvernement pourra le consulter sur les dispositions réglementaires à incidence financière.

De plus, il recevra chaque année, avant le 31 juillet, communication des comptes du dernier exercice connu des collectivités locales. De ce fait, l'ensemble des éléments disponibles sur la situation financière de ces collectivités fera l'objet d'une large information.

La commission a estimé que cette consultation devait être obligatoire et que les éléments d'information sur les finances locales devaient également être transmis aux Commissions des Finances des Assemblées Parlementaires.

Sous réserve de ces amendements, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article 2.

(Mesure d'ordre.)

Il s'agit de tenir compte dans l'énumération des recettes du budget d'une communauté urbaine de la création d'une dotation de fonctionnement, en remplacement du VRTS.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 3.

(Communautés urbaines.)

Cet article adapte le Code des communes aux nouvelles dispositions proposées par la loi, tout en maintenant les mécanismes institués pour le VRTS.

Actuellement, dans ce système, les communautés urbaines qui ne percevaient pas de recettes de taxe locale sur le chiffre d'affaires en 1967 ne bénéficient pas de l'attribution de garantie. Cependant, elles exercent un droit de prélèvement sur la part des attributions de garantie des communes membres située au-delà du minimum garanti par habitant. Ce taux de prélèvement fixé à 25 % peut être porté par le Conseil de communauté à 75 %. A ce titre en 1978 la communauté urbaine de Bordeaux a exercé un prélèvement sur les attributions de garantie des deux villes de Bordeaux et du Bouscat dont le montant excédait le minimum garanti par habitant.

Par contre, elles perçoivent directement, comme les communes, l'attribution en fonction de l'effort fiscal sur le montant des impôts sur les ménages qu'elles ont levé l'année précédente.

Enfin, elles bénéficient dans les mêmes conditions que les communes de la répartition générale des ressources du Fonds d'action locale.

L'actuel projet de loi fixant les modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement prévoit que, comme dans le système du VRTS, les communautés urbaines ne percevront pas directement de dotation forfaitaire ; mais elles exerceront un droit de prélèvement sur les recettes des communes membres au-delà d'un plancher par habitant qui évoluera comme le montant total de la dotation forfaitaire.

Quant à la dotation de péréquation, elle sera répartie :

— pour une part en fonction du montant des impôts sur les ménages ;

— pour une part en fonction de la différence entre le potentiel fiscal par habitant de chaque commune ou groupement et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes ou groupements de même importance.

Ce mécanisme sera donc favorable aux communautés urbaines ayant un potentiel fiscal inférieur à la moyenne ; par contre, pour celles dont le potentiel est supérieur à la moyenne, il se traduira à terme par une progression de leurs ressources sensiblement inférieure à celle de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Articles 4 et 5.
(Mesures d'ordre.)

Simple changements de dénominations consécutifs au remplacement du VRTS.

Votre commission vous demande d'adopter ces articles sans modification.

Article 6.
(Départements d'Outre-Mer.)

Actuellement, les communes et départements d'Outre-Mer reçoivent du VRTS :

1° L'attribution de garantie, calculée dans les mêmes conditions et sur les mêmes bases que les communes et départements de la métropole (calcul en fonction des produits de taxe locale sur le chiffre d'affaires perçus en 1967) ;

2° Une dotation précipitaire, sur l'attribution en fonction de l'effort fiscal et sur les ressources générales du Fonds d'action locale, calculée sur la base du rapport des populations :

$$\frac{\text{DOM}}{\text{DOM} + \text{Métropole}} = \frac{1\ 187\ 000\ \text{h.}}{1\ 187\ 000\ \text{h.} + 53\ 696\ 770\ \text{h.}} = 2,194\ \%$$

répartie entre les départements, puis à l'intérieur des départements en fonction de critères spécifiques, modulés selon les caractéristiques propres à chaque département.

La répartition s'effectue en quatre temps :

a) Partage en quatre masses affectées chacune à un département.

Il est effectué :

— pour 50 % au prorata de la population de chaque département ;

— pour 50 % selon un critère d'effort fiscal.

b) Partage des masses départementales en part départementale et part communale au prorata des impôts supprimés perçus en 1965, 1966 et 1967.

c) Répartition des trois quarts de la masse communale entre les communes au prorata de leur population.

d) Répartition du quart restant en fonction d'un indice d'effort fiscal d'après le montant des impôts directs levés l'année précédente.

Les communes des départements d'Outre-Mer reçoivent également :

— les versements spectacles (cinémas et théâtres) ;

— la subvention représentative de la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général.

*
* *

Dans le projet de loi sur la dotation globale de fonctionnement, les communes des départements d'Outre-Mer recevront :

1° La dotation forfaitaire, dans les mêmes conditions et sur les mêmes bases que les communes et départements de la métropole ;

2° Une dotation précipitaire sur la dotation de péréquation et les concours particuliers, dont le montant sera, comme précédemment, calculé selon le rapport des populations.

Au total, la moyenne par habitant sera de l'ordre de 335 F.

Les modalités de répartition entre départements, puis, à l'intérieur des départements, entre les communes seront modifiées pour tenir compte, comme en métropole, de la prise en considération du potentiel fiscal.

Le passage du VRTS à la dotation globale de fonctionnement n'aura aucune incidence sur le montant global des ressources affectées aux collectivités locales d'Outre-Mer.

Seules seront modifiées les règles de répartition entre les départements et, à l'intérieur des départements, entre les communes pour adapter les modalités actuelles aux principes introduits par le projet de loi sur la dotation globale de fonctionnement.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 7.

(Saint-Pierre-et-Miquelon.)

Il s'agit d'adapter les nouvelles dispositions au cas particulier de ce département.

Actuellement, le département et les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon reçoivent, du VRTS, une recette par habitant égale à la moyenne par habitant des sommes versées dans les quatre autres départements d'Outre-Mer.

Le texte du Gouvernement propose le maintien de ce système.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 8.

(Régime particulier de la région d'Ile-de-France.)

Il modifie l'article 263-13 du Code des communes et, après la cristallisation du mécanisme intervenue en 1978, reprend le régime particulier de péréquation régionale de l'Ile-de-France, en y apportant une certaine simplification.

Actuellement, dans le système du VRTS, les communes perçoivent directement l'attribution au titre du minimum garanti par habitant, les recettes provenant de la répartition générale du FAL, ainsi qu'une somme égale au produit de la taxe locale sur le chiffre d'affaires perçu en 1967.

La différence entre le total de leurs droits théoriques et ces versements directs est affectée au Fonds d'égalisation des charges des communes (FEC), qui la répartit ensuite entre elles selon des

mécanismes arrêtés par son Comité de gestion composé en majorité d'élus locaux. Ces mécanismes font intervenir la population pour 70 %, le montant des impôts sur les ménages pour 27 % et la valeur du centime pour 3 %.

En outre, le prélèvement au profit du FEC et les versements aux communes sont affectés d'un taux d'abattement correspondant à la situation des communes vis-à-vis de la taxe spéciale d'équipement propre à la région.

Le système proposé maintient cette **péréquation communale** en la simplifiant.

Les communes percevraient directement l'intégralité de la dotation forfaitaire et les concours particuliers ; en outre, on calculerait pour chaque commune le montant théorique, selon les critères généraux, de son allocation de dotation de péréquation.

L'ensemble des dotations de péréquation des communes de la région parisienne serait versé au **Fonds d'égalisation des charges (FEC)**, qui assurerait la redistribution. Il y aurait donc juxtaposition d'une péréquation régionale et d'une péréquation nationale.

L'augmentation des versements directs aura pour effet, dans l'immédiat, de réduire les sommes mises à la disposition du FEC. En effet, en 1978, sur le montant total des droits théoriques de 5 337 millions de francs, le prélèvement au profit du FEC s'est élevé à 3 510 millions de francs. Si la procédure de la dotation globale de fonctionnement avait été appliquée, le prélèvement au profit du FEC aurait été ramené à 2 055 millions de francs. Il conviendra également que le Comité définisse de nouvelles modalités de répartition pour tenir compte des principes sur lesquels repose le système national, et notamment l'intégration de la notion de potentiel fiscal.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 9.

(Territoires d'Outre-Mer.)

Actuellement, les communes et collectivités primaires de la Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis et Futuna ne perçoivent :

- ni le VRTS ;
- ni les versements spectacles ;
- ni la subvention représentative de la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général.

L'actuel projet de loi propose :

1° D'admettre les communes et collectivités primaires des Territoires d'Outre-Mer au bénéfice de la dotation globale de fonctionnement ;

2° De leur accorder une dotation préciputaire :

- sur la dotation de péréquation ;
- sur les concours particuliers,

TOM

calculée selon le rapport des populations $\frac{\text{TOM}}{\text{TOM} + \text{DOM} + \text{Métropole}}$.

Le pourcentage ainsi obtenu sera appliqué à la masse des crédits indiqués plus haut.

Il faut souligner que le système proposé est avantageux pour les communes et collectivités concernées, car la dotation préciputaire qui leur est accordée porte sur la part croissant en valeur relative dans la dotation globale de fonctionnement :

— en 1979, elle portera sur 44 % de la dotation globale (concours particuliers : 4 %, dotation de péréquation : 40 %) ;

— en 1986, elle portera sur 80 % de l'ensemble (concours particuliers : 4 %, dotation de péréquation : 75 %).

On estime que le crédit correspondant de 1979 sera de 75 millions de francs environ, soit une recette moyenne de l'ordre de 250 F par habitant.

Le troisième alinéa de l'article 9 du projet de loi stipule que cette action sera exclusivement financée sur la part de la dotation globale de fonctionnement affectée aux concours particuliers.

Les modalités de redistribution de cette aide seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.

La répartition tiendra compte :

- de la population ;
- de la capacité financière ;
- des handicaps dus à la dispersion des terres et à l'insularité.

3° Enfin, contrairement aux communes des Départements d'Outre-Mer, les TOM ne percevront pas la dotation forfaitaire, puisque celle-ci a pour base des recettes qu'ils n'ont jamais perçues (taxe locale sur le chiffre d'affaires et impôts sur les spectacles, aujourd'hui supprimés et remplacés par des versements représentatifs, subvention versée par l'Etat au titre de sa participation aux dépenses d'intérêt général).

• Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 10.

(Territoire de Mayotte.)

Cet article étend aux communes et groupements de communes de la collectivité territoriale de Mayotte le régime d'aide spécifique aux Territoires d'Outre-Mer décrit à l'article précédent.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 11.

(Départements.)

Afin de favoriser l'insertion dans le Code des communes des dispositions du présent projet de loi, l'article 1^{er} a procédé directement par modification des articles concernés de ce code.

Les diverses dispositions qu'il prévoit ne s'appliquent donc qu'aux seules communes et à leurs groupements.

Le présent article rend applicable aux départements l'ensemble des dispositions régissant la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation.

S'agissant de la prise en compte du montant des impôts-ménages pour le calcul de cette dernière, il reprend les dispositions de l'article 41, paragraphe 3, de la loi du 6 janvier 1966 qui précisait que les impôts et taxes ne sont retenus qu'à concurrence de la moitié de leur produit lorsqu'ils sont prélevés par les départements.

En outre, le potentiel fiscal sera utilisé dans les mêmes conditions que pour les communes pour le calcul d'une fraction de la dotation de péréquation ; c'est-à-dire que le coefficient correcteur appliqué sera égal à la différence entre le potentiel fiscal d'un département et le potentiel fiscal moyen d'un même groupe démographique. Toutefois cette différence ne sera retenue que pour la moitié.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 12.

(Cas particuliers des départements de l'Île-de-France.)

Cet article a pour but de permettre le fonctionnement du système départemental de péréquation propre à la région pari-

sienne, par l'intermédiaire d'un Fonds d'égalisation des charges départementales (FED). Celui-ci fonctionnait déjà dans le régime du VRTS.

En effet, les départements percevaient directement les aides versées par le Fonds d'action locale ; par contre, on faisait masse de l'ensemble des droits théoriques au titre de l'attribution de garantie et de la dotation en fonction de l'effort fiscal. Sur cette masse :

— l'établissement public régional exerçait un premier prélèvement de 25 % ;

— le FED un second prélèvement de 15 % et redistribuait les sommes correspondantes entre les départements selon des critères faisant intervenir :

— la population pour 20 %,

— les impôts ménages pour 40 %,

— et pour 40 % un indice variant en proportion directe des accroissements de population constatés entre 1962 et 1975 et en proportion inverse de la valeur du centime ;

— le solde de 60 % était réparti entre les départements au prorata de la population.

Le système proposé maintient le principe d'une péréquation régionale et notamment le principe d'un prélèvement au profit de l'établissement public régional (voir article 13).

Les modalités précises de redistribution entre les départements seront arrêtées par le seul Comité du Fonds d'égalisation des charges. Il conviendrait toutefois qu'il s'inspire des principes directeurs de la réforme, en particulier pour ce qui concerne la prise en compte du potentiel fiscal.

L'article 12 (alinéas 2 et 3) propose également d'apporter une solution au problème particulier posé par la ville de Paris pour le partage de la fiscalité directe locale, entre la ville et le département.

1. — *Dans le système du VRTS.*

La ville et le département percevaient chacun et sous réserve de l'application des mécanismes de péréquation propre à la région d'Ile-de-France :

— l'attribution de garantie ;

— l'attribution en fonction de l'effort fiscal ;

— les recettes à provenir de la répartition générale des ressources du Fonds d'action locale.

Pour le calcul de l'attribution en fonction de l'effort fiscal et des recettes à provenir de la répartition générale des ressources du Fonds d'action locale, le montant des impôts sur les ménages levés par le Conseil de Paris était partagé par décret à raison de :

- 64 % pour la ville ;
- 36 % pour le département (dont 18 % étaient utilisés).

2. — *Dans le système de la dotation globale de fonctionnement.*

La ville et le département percevront chacun, et sous réserve de l'application des mécanismes de péréquation dont le maintien est proposé :

- la dotation forfaitaire ;
- la dotation de péréquation ;
- les concours particuliers.

Toutefois, en 1978, l'intégralité de la fiscalité directe locale parisienne a été communale, le département n'a levé aucun impôt mais a été alimenté par des transferts du budget communal.

Il en résulte que les impôts sur les ménages à prendre en considération pour le calcul de la dotation de péréquation devraient être intégralement imputés au compte de la commune. Celle-ci verrait croître ses recettes par rapport à 1978 dans des proportions sensibles, tandis que le département ne bénéficierait pas de la dotation de péréquation.

Par le biais des mécanismes de péréquation de la région d'Ile-de-France cela :

- accroîtrait la masse à répartir entre les communes ;
- mais diminuerait les droits réels de l'ensemble des départements et de l'établissement public régional d'Ile-de-France.

Pour remédier à cet inconvénient il est donc proposé de partager les impôts sur les ménages entre la ville et le département en fonction des sommes versées par le budget communal, au budget départemental pour :

- financer les charges de transports publics qui sont des dépenses spécifiquement départementales ;
- assurer l'équilibre du budget du département.

En 1978, les produits de la fiscalité directe communale parisienne ont été de 2 792 millions de francs.

Le montant du versement de la ville pour financer les charges de transports publics s'est élevé à 525 millions de francs.

Le montant de la contribution spéciale de la ville à l'équilibre du budget départemental a été de 17 millions de francs. Soit un total de 542 millions de francs.

Les impôts sur les ménages seront donc partagés en raison de :

$$\frac{2\,792 - 542 \times 100}{2\,792} = 80,58 \text{ \% pour la ville ;}$$
$$\frac{542 \times 100}{2\,792} = 19,42 \text{ \% pour le département.}$$

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 13.

(Etablissement public régional d'Ile-de-France.)

Cet article tire les conséquences de la réforme sur le régime particulier de l'établissement public régional d'Ile-de-France.

En effet, indépendamment du prélèvement de 25 % qu'il exerce sur les droits théoriques des départements, l'établissement public régional d'Ile-de-France perçoit actuellement directement l'attribution en fonction de l'effort fiscal sur la base des impôts sur les ménages compris dans la taxe spéciale d'équipement.

Il s'agit là d'un héritage qui remonte à la loi de 1964 organisant le district de la région parisienne et maintenu par les lois :

- de 1966 supprimant la taxe locale sur le chiffre d'affaires ;
- de 1968 supprimant la taxe sur les salaires et instituant le VRTS ;
- de 1976 transformant le district en région d'Ile-de-France.

L'établissement public régional d'Ile-de-France est donc le seul parmi les vingt-deux établissements publics régionaux à percevoir directement une recette de VRTS. La logique aurait donc conduit à profiter de la disparition du VRTS et de son remplacement par la dotation globale de fonctionnement pour supprimer cette aide particulière et réintroduire une certaine cohérence entre les établissements publics régionaux. Cependant le montant de ce versement a représenté pour l'établissement public régional, en 1978, une recette de l'ordre de 100 millions de francs.

C'est pourquoi, pour ne pas déséquilibrer le budget, il est proposé de maintenir ce système dans la dotation globale de fonctionnement.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 14.

(Prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement.)

La rédaction sybilline de l'article — que n'éclaire pas l'exposé des motifs du Gouvernement — signifie que le prélèvement de 1 % sur la dotation globale de fonctionnement est maintenu.

L'article 48 de la loi du 6 janvier 1966 dispose que l'Etat prélève sur le produit de la part locale de la taxe sur les salaires des frais d'assiette et de perception dont le taux est fixé par arrêté interministériel dans la limite d'un maximum de 2 %.

De 1968 à 1975, le taux appliqué a été de 1,33 %. Depuis 1976, il a été ramené à 1 % du montant brut du VRTS.

L'article 14 proposé par le Gouvernement vise à remplacer dans le texte de l'article 48 de la loi de 1966 les mots : « part locale de la taxe sur les salaires », par les mots : « dotation globale de fonctionnement ».

Le maintien d'un tel prélèvement (soit 327 millions de francs en 1979) paraît difficilement justifié. Dans la mesure où la suppression de la taxe sur les salaires pour un grand nombre d'entreprises obligeait à reconstituer une recette, cette disposition pourrait trouver une certaine justification. Elle disparaît à partir du moment où l'on attribue aux collectivités locales une fraction de la TVA qu'en tout état de cause, l'Etat recouvrera.

Votre commission vous demande, par amendement, de supprimer cet article.

Article 15.

(Garantie de ressources.)

Pendant les deux années 1977 et 1978, les mécanismes de répartition du versement représentatif de la taxe sur les salaires ont été « stabilisés » et les différents bénéficiaires ont connu, pour l'essentiel de leurs attributions, un taux de progression égal à celui de l'évolution globale du VRTS.

La mise en œuvre de ce texte — même très progressive, puisque les attributions en fonction du potentiel fiscal ne représenteront, en 1979 et 1980, que 8 % de la dotation globale de fonctionnement — va se traduire par des transferts de ressources entre collectivités. L'effet risque d'être d'autant plus perceptible

que pendant deux années les mécanismes de répartition étaient bloqués sur la base de 1976 pour la province, et sur celle de 1977 pour les communes de la région d'Île-de-France.

Ces transferts sont inévitables et sont de l'essence même d'un système fondé, au moins en partie, sur la péréquation. Néanmoins, pour éviter un bouleversement trop important des budgets locaux et pour assurer une transition entre les deux systèmes, le Gouvernement propose dans cet article d'assurer en 1979, à toutes les communes et départements, un niveau de recettes au moins égal à ce qu'elles avaient perçu en 1978, au titre du VRTS et de la répartition générale du Fonds d'action locale ; du versement représentatif de l'impôt sur les spectacles et de la subvention pour dépenses d'intérêt général.

Selon les estimations actuelles, cette garantie de recette (également appelée « garantie zéro ») concernerait 2 783 communes et représenterait une dépense de l'ordre de 100 millions de francs.

L'article 15 prévoit encore dans son dernier alinéa que le financement de cette garantie serait assuré par prélèvement sur l'enveloppe globale des concours particuliers.

La commission des Finances a estimé que la loi devait prévoir une garantie supérieure. Elle propose donc de l'appliquer pour 1979 et 1980. De plus, pour ces deux années, il s'agirait d'une garantie de progression minimum de 5 % et non plus de simple maintien, qui pouvait gêner considérablement certaines collectivités.

La modification préconisée par la commission est un élément de son dispositif d'ensemble : tout en approuvant l'économie générale du texte, elle souhaite — puisque les effets n'ont pu être correctement simulés — que les conséquences de la réforme soient atténuées pour ceux qui se trouveraient être pénalisés.

Votre commission vous demande d'adopter cet article dans la rédaction qu'elle vous propose par amendement.

Article 16.

Cette disposition transitoire a pour objet de permettre au mécanisme proposé de fonctionner dès le début de l'année.

En effet, les délais nécessaires à l'organisation de l'élection, par les différents collèges concernés, des membres élus du Comité ne permettront pas son installation avant plusieurs mois.

Or, il sera nécessaire de prendre, dès le début de l'année, plusieurs décisions importantes concernant, notamment, la part respective des divers concours particuliers. Le Comité de gestion du Fonds d'action locale, qui possède une bonne connaissance de l'ensemble de ces problèmes, serait le plus apte à assurer cette fonction et la transition entre les deux systèmes.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 17.

(Abrogation des textes relatifs au VRTS.)

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.	Texte du projet.	Propositions de la commission.
(Code des communes.)		
<i>LIVRE II</i>	Article premier.	
FINANCES COMMUNALES		
<i>TITRE III</i>		
RECETTES		
<i>CHAPITRE IV</i>	<i>CHAPITRE IV</i>	
Versement représentatif de la taxe sur les salaires, autres recettes réparties par le Fonds d'action sociale.	Dotation globale de fonctionnement et autres recettes réparties par le Comité des finances locales.	
	SECTION I	
	<i>Dotation globale de fonctionnement.</i>	
	<i>Sous-section I.</i>	
	Dispositions générales.	
(Voir annexe I.)	<i>Art. L. 234-1.</i> — Une dotation globale de fonctionnement est instituée 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.	Sans modification.
	<i>Sous-section II.</i>	
	Dotation forfaitaire.	
	<i>Art. L. 234-2.</i> — Chaque commune reçoit une dotation forfaitaire.	Sans modification.
	Pour 1979, la part des ressources affectée à la dotation forfaitaire est fixée à 60 % 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 de ressources est réduite de 5 points par an pour atteindre 25 % en 1986.	

Texte en vigueur.

Texte du projet.

Propositions de la commission.

(Code des communes.)

Art. L. 234-3. — La dotation forfaitaire est proportionnelle au total des sommes perçues par chaque commune pour l'exercice 1978, au titre :

Sans modification.

— de l'attribution de garantie du versement représentatif de la taxe sur les salaires majorée de l'ajustement pour accroissement démographique, avant prélèvement éventuel au profit des communautés urbaines ;
— de l'allocation compensatrice s'il y a lieu ;

— du versement représentatif de l'impôt afférent aux spectacles de cinéma et de télévision ainsi qu'aux théâtres et spectacles divers ;

— de la subvention de l'Etat au titre de sa participation aux dépenses d'intérêt général des collectivités locales.

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.

Sans modification.

Sous-section III.

Dotation de péréquation.

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.

Sans modification.

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.

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

Alinéa sans modification.

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.

I. — La première est répartie de façon à réduire les inégalités de potentiel fiscal des communes appartenant à un même groupe démographique.

Aucune recette n'est versée à ce titre aux communes dont le potentiel

Texte en vigueur.

(Code des communes.)

Texte du projet.

Propositions de la commission.

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, corrigé 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 habitants.

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.

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

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

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.

Alinéa sans modification.

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.

Texte en vigueur.

(Code des communes.)

Texte du projet.

des coefficients représentatifs du taux moyen national d'imposition aux quatre taxes directes locales.

Art. L. 234-8. — Les impôts mentionnés aux articles L. 234-5 et L. 234-6 sont :

— 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 ;

— la taxe foncière sur les propriétés non bâties à concurrence de 30 % de son produit ;

— la taxe d'habitation ;

— la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou la redevance pour enlèvement des ordures ménagères, prévue à l'article L. 233-78 du Code des communes.

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.

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.

Propositions de la commission.

Le coefficient de pondération de la base nette de chacune des quatre taxes est le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée.

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.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Le total de ces impôts est dénommé « impôts sur les ménages ».

Sans modification.

Sans modification.

Texte en vigueur.

(Code des communes.)

Texte du projet.

Sous-section IV.

Concours particulier.

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.

La part des ressources affectée aux concours particuliers, fixée à 4 % de la dotation globale de fonctionnement, 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

Propositions de la commission.

Alinéa sans modification.

La part...
... fixée à 5 %
de la dotation globale...

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

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

... l'ensemble des communes
de 2 000 habitants...

... dépenses courantes.

Cette dotation est répartie, dans des conditions qui sont fixés par décret en 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.

Texte en vigueur.

Texte du projet.

Propositions de la commission.

(Code des communes.)

voie 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 minimum fixé par décret en Conseil d'Etat, du total des

Sans modification.

Sans modification.

Article supprimé.

Texte en vigueur.	Texte du projet.	Propositions de la commission.
(Code des communes.)	budgets des communes membres, bénéficient d'une majoration de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation qui leur sont attribuées par ailleurs.	
	Le montant global 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.	Sans modification.
	<i>Sous-section V.</i>	
	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.	Alinéa sans modification.
	Les concours particuliers font l'objet d'un versement annuel.	Alinéa sans modification.
		<i>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.</i>
	<i>Sous-section VI.</i>	
	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.	Art. L. 234-19. — Il est créé...

Texte en vigueur.

Texte du projet.

Propositions de la commission.

(Code des communes.)

Le comité comprend :
1 député ;
1 sénateur ;
4 présidents de conseils généraux élus par le collège des présidents de conseils généraux ;
10 maires, dont au moins 3 présidents de groupements de communes :

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 collège 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.

Art. L. 234-20. — Le Comité des finances locales contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement.

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 répartition.

Le Gouvernement peut le consulter sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales.

Chaque année, avant le 31 juillet, le *Ministre de l'Intérieur* présente au comité les comptes du dernier exercice connu des collectivités locales.

SECTION II

Répartition du produit des amendes relatives à la circulation routière.

Conforme.

Art. L. 234-28. — Les recettes supplémentaires procurées par tout relèvement du tarif des amendes de police relatives à la circulation routière sont prélevées sur les recettes

... généraux :

10 maires, dont au moins 3 présidents de groupements de communes et 2 maires représentant des communes rurales ;

1 maire...

... Conseil

d'Etat.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Le Gouvernement le consulte...

... 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 Commission des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

Sans modification.

Texte en vigueur.

Texte du projet.

Propositions de la commission.

(Code des communes.)

de l'Etat au profit du Fonds d'action locale prévu par l'article L. 234-5 en vue de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation.

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 :

— 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 ;

— d'autre part, le produit des amendes forfaitaires et des amendes de compensation encaissé en 1971 par l'Etat.

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.

Ce décret fixe les modalités de répartition de ces recettes ainsi que les travaux qui peuvent être financés sur leur produit.

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 ;

Conforme.

Sans modification.

Conforme.

Sans modification.

Art. 2.

Art. L. 253-2. — Les recettes...

Sans modification.

... 1964 ;

Texte en vigueur.

Texte du projet.

Propositions de la commission.

(Code des communes.)

5° Les attributions imputées sur le versement représentatif de la taxe sur les salaires ;

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 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, des collectivités locales, de leurs groupements et des syndicats mixtes ;

14° Le produit des dons et legs ;

15° Le produit des emprunts.

5° Les attributions imputées sur la dotation forfaitaire ;

6° Le revenu...

... emprunts.

Art. 3.

Art. L. 253-6. — Outre les attributions faites au titre des articles L. 234-12 à L. 234-15, la communauté urbaine perçoit une part de l'attribution de garantie versée, en application des articles L. 234-6 à L. 234-11, aux communes qui la composent.

La communauté urbaine peut rétrocéder à ces communes une partie des sommes ainsi prélevées.

Le conseil de communauté fixe le taux du prélèvement et de la rétrocession partielle de son produit aux

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.

Sans modification.

Texte en vigueur.

Texte du projet.

Propositions de la commission.

(Code des communes.)

communes de la communauté dans les limites et conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

La répartition entre la communauté urbaine et les communes de l'attribution de garantie prévue aux articles L. 234-6 à L. 234-11 tient compte notamment des dépenses laissées à la charge des communes et de la part occupée par la taxe locale dans leur budget avant le 1^{er} janvier 1963.

Art. L. 255-8. — La zone prévue à l'article L. 171-7 est soumise au régime applicable aux communes en ce qui concerne les attributions et répartitions du versement représentatif de la taxe sur les salaires qui sont exclusivement perçues par le syndicat communautaire d'aménagement ou par la communauté urbaine.

Pour l'application des articles L. 234-6 à L. 234-11 et L. 234-16 à L. 234-19, pour toute répartition de fonds communs et pour l'attribution de subventions de l'Etat soumises à un critère démographique, il est ajouté à la population de la zone, une population fictive.

Art. L. 256-1. — L'ensemble urbain est soumis au même régime que les communes en ce qui concerne les attributions et répartitions du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Les dispositions de l'article L. 255-8 sont applicables à l'ensemble urbain.

CHAPITRE II

Dispositions applicables aux communes des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion.

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} et V

Art. 4.

Art. L. 255-8. — La zone...

Sans modification.

... communauté urbaine.

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

... fictive.

Art. 5.

Art. L. 256-1. — L'ensemble urbain est soumis au même régime que les communes en ce qui concerne la dotation forfaitaire.

Sans modification.

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 :

Sans modification.

1° Les dispositions des articles contenus dans les titres I^{er} à V du

Texte en vigueur.

Texte du projet.

Propositions de la commission.

(Code des communes.)

du présent livre, à l'exception de celles du 3° de l'article L. 231-3 en ce qui concerne l'allocation compensatrice, des articles L. 233-52 à L. 233-57, L. 233-70, L. 233-74 et L. 233-75, L. 234-12 à L. 234-15, L. 234-20 à L. 234-22, L. 234-25 à L. 234-27, du deuxième alinéa de l'article L. 235-1, du deuxième alinéa de l'article L. 235-2, de l'article L. 235-3. des articles L. 235-6, L. 235-10 à L. 235-12, L. 236-7, L. 236-8 et L. 253-1 à L. 253-8 ;

2° Les dispositions contenues dans les articles suivants du présent chapitre.

Art. L. 262-5. — Les communes bénéficient des attributions de garantie sur le versement représentatif de la taxe sur les salaires, prévues aux articles L. 234-6 à L. 234-11.

En outre, une quote-part du produit mentionné à l'article L. 234-12 est affectée aux départements, aux communes et à leurs groupements.

Art. L. 262-6. — La quote-part du produit, mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 262-5, est déterminée par l'application à ce produit du rapport existant, d'après le dernier recensement général effectué, entre la population des départements d'outre-mer et la population totale de l'ensemble des départements.

SECTION II. — Dispositions applicables aux communes du département de Saint-Pierre-et-Miquelon.

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

1° Les dispositions contenues dans les titres I^{er} 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'article L. 231-9 ; des articles L. 233-70, L. 233-75, L. 234-12 à L. 234-15, L. 234-20 à L. 234-22 ; L. 234-25 à L. 234-27 ; du deuxième alinéa de l'article L. 235-1 ; du deuxième alinéa

présent livre, à l'exception de celles des articles L. 233-52 à L. 233-57, 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 L. 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 L. 234-11.

Art. L. 262-6. — La quote-part...

... et la population totale nationale.

Art. 7.

Art. L. 262-10. — Sont applicables...

...
L. 233-75, L. 234-5, L. 234-6, L. 234-11...

Sans modification.

Sans modification.

Sans modification

Texte en vigueur.

Texte du projet.

Propositions de la commission.

Code des communes.)

de l'article L. 235-2 : des articles L. 235-3 ; L. 235-4 ; L. 235-7 ; L. 235-10 à L. 235-12 ; L. 236-4 ; L. 236-15 ; L. 236-16 ; L. 253-1 à L. 235-3 ; L. 255-1 à L. 257-4.

2 Les dispositions des articles L. 262-5 et L. 262-6 de la section I du présent chapitre.

Art. L. 262-15. — A titre transitoire et par dérogation aux dispositions combinées des articles L. 234-6 à L. 234-11. L. 262-5, L. 262-6 et L. 262-10 du présent code, les communes du département de Saint-Pierre-et-Miquelon reçoivent annuellement une attribution globale de versement représentatif de la taxe sur les salaires égale au produit par le nombre de leurs habitants de la moyenne de ressources de versement représentatif de la taxe sur les salaires par habitant dans les communes des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion pendant l'année considérée.

... chapitre.

Supprimé.

Art. 8.

Art. L. 263-13. — Un fonds d'égalisation des charges des communes comprises dans la région d'Ile-de-France, telle qu'elle est définie à l'article premier de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, reçoit le produit d'un prélèvement égal au montant de la différence, dégagée pour chaque commune de la région, entre :

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

Sans modification.

D'une part, le produit du versement représentatif de la taxe sur les salaires, alloués chaque année à la commune au titre des articles L. 234-7 et L. 234-12 ;

Le montant de la dotation de péréquation revenant aux communes et groupements est versé au Fonds 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.

D'autre part, le montant global des sommes qui ont été attribuées à la commune en 1967 au titre :

— de la taxe locale, y compris les attributions de péréquation existant alors et déduction faite des prélèvements destinés à alimenter ces systèmes de péréquation ;

— de la taxe de circulation sur les viandes ;

— et de la taxe sur les locaux loués en garni.

Texte en vigueur.

Texte du projet.

Propositions de la commission.

(Code des communes.)

Le prélèvement sur la ville de Paris n'est décompté que sur les attributions du versement représentatif de la taxe sur les salaires de cette collectivité au titre des articles L. 234-6 à L. 234-11 et L. 234-12 à L. 234-15. correspondant à sa part communale.

(Voir en annexe II le texte de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964.)

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.

Sans modification.

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 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.

Sans modification.

Cette quote-part est calculée, par application au montant global des dotations de péréquation et des

Texte en vigueur.

Texte du projet.

Propositions de la commission.

(Code des communes.)

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.

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.

Sans modification.

Sans modification.

Voir en annexe III le texte de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966.

Texte en vigueur.

Texte du projet.

Propositions de la commission.

(Code des communes.)

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

Sans modification.

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.

Supprimé.

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 :

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 au moins égale à 105 p. 100 du 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

— du versement représentatif...

Voir en annexe III la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966.

Texte en vigueur.	Texte du projet.	Propositions de la commission.
(Code des communes.)	<p>groupements ainsi que de la répartition générale des ressources du Fonds d'action locale ;</p> <p>— du versement représentatif de l'impôt afférent aux spectacles de cinémas et de télévision ainsi qu'aux théâtres et spectacles divers ;</p> <p>— et de la subvention de l'Etat au titre de sa participation aux dépenses d'intérêt général des collectivités locales.</p>	<p>... d'action locale ;</p> <p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>Le montant des sommes nécessaires pour assurer cette garantie est prélevé sur les ressources affectées aux concours particuliers.</p>	<p>Alinéa sans modification.</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>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>

TEXTES ANNEXÉS AU TABLEAU COMPARATIF

	Pages
1. — Chapitre IV du titre III du Livre II du Code des communes.....	75
2. — Loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne	82
3. — Loi n° 66-10 du 6 janvier 1966, modifiée par la loi n° 71-1025 du 24 décembre 1971, portant réforme de taxes sur le chiffre d'affaires et diverses dispositions d'ordre financier.....	84

CODE DES COMMUNES

PREMIERE PARTIE (LEGISLATIVE)

.....

LIVRE II

FINANCES COMMUNALES

.....

TITRE III

RECETTES

.....

CHAPITRE IV

**Versement représentatif de la taxe sur les salaires,
autres recettes réparties par le Fonds d'action sociale.**

SECTION I. — Versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Sous-section I. — Dispositions générales.

Article L. 234-1.

Les collectivités locales et leurs groupements reçoivent un versement représentatif de la taxe sur les salaires leur garantissant chaque année des recettes égales à celles qu'ils auraient perçues sous le régime antérieur en vigueur le 29 novembre 1968.

Ce versement est constitué par un prélèvement sur les recettes de l'Etat, égal à la différence entre, d'une part, le montant que leur aurait procuré la part locale de la taxe sur les salaires, telle qu'elle était fixée le 29 novembre 1968, et, d'autre part, le montant des exonérations de taxe sur les salaires dont ils bénéficient en application de l'article 231-1 du Code général des impôts.

Article L. 234-2.

La détermination du montant qu'aurait procuré aux collectivités locales et à leurs groupements la part locale de la taxe sur les salaires est assurée sur la base des déclarations souscrites par les employeurs en application de l'article 87 du Code général des impôts.

Article L. 234-3.

Chaque année, le montant du versement représentatif de la taxe sur les salaires est arrêté pour être inscrit dans le projet de loi de finances sur proposition du Comité du fonds d'action locale institué par l'article L. 234-5, qui est saisi des éléments d'évaluation fournis par le Ministre de l'Economie et des Finances.

Article L. 234-4.

Le Gouvernement procède, au plus tard le 31 juillet, à la régularisation du montant du versement représentatif de la taxe sur les salaires afférents à l'exercice précédent.

Le versement aux collectivités locales et à leurs groupements du reliquat leur restant dû au titre de ce dernier exercice est effectué dès que les centralisations des services fiscaux ont permis de connaître ses résultats.

Article L. 234-5.

Un fonds d'action locale reçoit une fraction du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Cette fraction est fixée à 5 % à compter de l'année 1978 (1).

Sous-section II. — Attribution de garantie.

Article L. 234-6.

Chaque collectivité reçoit une attribution de garantie sur le versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Article L. 234-7.

Une fraction du versement représentatif de la taxe sur les salaires est, après déduction des attributions prévues à l'article L. 234-5, répartie entre les collectivités au prorata des attributions de garantie que ces collectivités ont reçues pour 1968.

Cette fraction est fixée au quatre-vingt-quinze centièmes pour 1969. Elle est réduite de cinq points pendant chacune des années suivantes.

Article L. 234-8.

Pour 1968, l'attribution de garantie est égale à la plus élevée des deux sommes suivantes :

1° Produit du nombre des habitants par une somme de 53 F ;

2° Montant encaissé, en 1967, sur les produits de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, de ses pénalités, de la fraction de la taxe de circulation sur les viandes affectée aux budgets des communes et de la taxe sur les locaux loués en garni, majoré dans la même proportion que la variation de 1967 à 1968 du produit du versement représentatif de la taxe sur les salaires définie à l'article 39-2 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966.

Article L. 234-9.

Par exception aux dispositions de l'article précédent :

1° Lorsque le revenu brut annuel du patrimoine communal, à l'exclusion du revenu des immeubles bâtis, a dépassé 4 F par habitant en moyenne au cours des exercices 1964, 1965 et 1966, la moitié du revenu brut en excédent est déduite du produit fixé au 1° de l'article précédent ;

(1) Aux termes de l'article 39-3 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 (*Journal officiel* du 7 janvier 1966), la fraction, fixée à 3 p. 100 pour l'année 1967, augmente de deux dixièmes de point par année pendant dix ans. En application de l'article 53-7 de la loi (« un décret en Conseil d'Etat pris avant le 1^{er} juillet 1966 pourra reporter la date d'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi au 1^{er} janvier 1968 »), le décret n° 66-205 du 6 avril 1966 (*Journal officiel* du 7 avril 1966) a fixé l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1968. En conséquence, la fraction s'élèvera à 5 p. 100 au 1^{er} janvier 1978.

Voir, également, pour l'année 1977, la loi n° 76-1223 du 29 décembre 1976. article 83.

2° Le montant prévu au 2° de l'article précédent est diminué des sommes que les communes ont été appelées à reverser en 1967 au titre des mécanismes de péréquation existants, à l'exception de ceux qui ont pour objet l'alimentation en ressources des districts.

Article L. 234-10.

Pour la répartition prévue à l'article L. 234-7, le produit mentionné au 1° de l'article L. 234-8 est modifié compte tenu de l'augmentation de la population communale.

La plus élevée des deux sommes définies à l'article L. 234-8 sert de base au calcul des attributions de garantie.

Article L. 234-11.

Pour l'application des dispositions du 1° de l'article L. 234-8, du 2° de l'article L. 234-7 et de l'article L. 234-10, il est tenu compte de la population telle qu'elle résulte du dernier recensement général ou complémentaire et, le cas échéant, des attributions de population fictive.

Sous-section III. — Attribution au prorata.

Article L. 234-12.

Après déduction des attributions prévues aux articles L. 234-5 et L. 234-7, le versement représentatif de la taxe sur les salaires est réparti entre les départements, les communes et leurs groupements au prorata des impôts et taxes assimilées prélevés au cours de l'année précédente sur les propriétés bâties et sur les habitants ou mis à la charge de ces derniers, à raison des logements dont ils disposent et de leurs dépendances.

En cas de création d'un groupement de communes, l'attribution versée à celui-ci, au titre de sa première année de fonctionnement, est calculée au prorata des impôts et taxes assimilées prélevés par lui au cours de l'année même selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Article L. 234-13.

Il est ajouté au produit des impôts mentionnés à l'article précédent :

1° La somme correspondant aux impôts et taxes qui auraient été dus au titre des propriétés bâties pour les constructions nouvelles, additions de constructions et reconstructions, si elles n'avaient pas bénéficié de l'exemption temporaire de la taxe foncière sur les propriétés bâties prévue par les articles 1383 à 1387 du Code général des impôts ;

2° 30 % du produit des taxes prélevées sur les propriétés non bâties ;

3° Le produit de la redevance pour enlèvement des ordures, déchets et résidus prévue à l'article L. 233-78.

Article L. 234-14.

Sont exclus de la base de répartition définie aux articles L. 234-12 et L. 234-13 les impôts et taxes assimilées encaissés au titre des propriétés bâties affectées à des usages autres que l'habitation ou la profession hôtelière.

Article L. 234-15.

Pour le calcul de la base de répartition prévue aux articles L. 234-12 à L. 234-14, des décrets en Conseil d'Etat déterminent les conditions dans lesquelles il est tenu compte des redevances et autres produits perçus par les services publics industriels et commerciaux, ainsi que du prix de l'eau.

*Sous-section IV. — Dispositions communes
aux diverses sortes d'attributions.*

Article L. 234-16.

En aucun cas, les communes ne peuvent recevoir au titre des articles L. 234-6 à L. 234-11 et L. 234-12 à L. 234-15 une somme inférieure au produit indexé du nombre de leurs habitants par 53 F.

L'indice de revalorisation applicable est égal au taux de progression du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Article L. 234-17.

Lorsque le revenu brut annuel du patrimoine communal, à l'exclusion du revenu des immeubles bâtis, a dépassé 4 F par habitant en moyenne au cours des trois exercices précédents, le tiers du revenu brut en excédent est ajouté aux attributions des articles L. 234-6 à L. 234-11 et L. 234-12 à L. 234-15 pour l'application des dispositions de l'article précédent.

Lorsqu'il s'agit de ventes de bois abattus, le revenu à prendre en compte est le produit de la vente diminué de 40 %.

Article L. 234-18.

Les sommes nécessaires à la mise en œuvre de la garantie définie aux articles L. 234-16 et L. 234-17 sont prélevées sur les ressources du fonds d'action locale prévu à l'article L. 234-5.

Article L. 234-19.

Les attributions prévues aux articles L. 234-6 à L. 234-11 et L. 234-12 à L. 234-15 font l'objet de versements mensuels aux communes selon des modalités qui sont prises par un décret en Conseil d'Etat.

Ce décret détermine notamment les conditions dans lesquelles est fixé, pour chaque exercice, le montant prévisionnel du versement représentatif de la taxe sur les salaires servant de base pour le calcul des attributions prévues aux articles L. 234-6 à L. 234-11 et L. 234-12 à L. 234-15 et du prélèvement institué par l'article L. 234-5 ci-dessus.

Il précise, d'autre part, les modalités de report des soldes résultant des écarts qui peuvent apparaître entre le montant provisionnel et le produit effectif de l'impôt.

Sous-section V. — Allocation compensatrice.

Article L. 234-20.

Une allocation compensatrice est attribuée aux communes qui remplissent simultanément les deux conditions suivantes :

1° Avoir, deux années avant l'année considérée, recouvré par habitant, au titre des impôts et taxes mentionnés aux articles L. 234-12 à L. 234-15, une somme supérieure d'au moins 5 % à la moyenne constatée pour les collectivités ou pour les groupements de collectivités dotés d'une fiscalité propre, appartenant à la même tranche de population ;

2° Avoir reçu l'année précédente, en application des articles L. 234-6 à L. 234-11, L. 234-12 à L. 234-15 et L. 234-25 à L. 234-27, des recettes progressant, par rapport à l'année antérieure, selon un taux inférieur à celui du montant global du versement représentatif de la taxe sur les salaires au titre des mêmes articles.

La condition énoncée au 1° ci-dessus est appréciée en ajoutant au produit des impôts et taxes prévus aux articles L. 234-12 à L. 234-15 et que les communes mettent elles-mêmes en recouvrement, le montant des impôts et taxes de même nature éventuellement recouverts sur leur territoire pour le compte d'une communauté urbaine, d'un district ou d'un syndicat de communes.

Article L. 234-21.

L'allocation compensatrice tient compte de l'écart de pression fiscale prévu au premier alinéa de l'article L. 234-20, sans que le taux d'augmentation du montant total des sommes reçues par la commune bénéficiaire au titre des articles L. 234-6 à L. 234-11, L. 234-12 à L. 234-15 et L. 234-25 à L. 234-27, puisse être supérieur à celui du montant global du versement représentatif de la taxe sur les salaires se rapportant à ces mêmes articles.

Article L. 234-22.

L'allocation compensatrice est prélevée sur les ressources appelées à revenir, en application des articles L. 234-12 à L. 234-15, aux collectivités autres que celles de la région d'Ile-de-France et des Départements d'Outre-Mer.

SECTION II. — Autres recettes réparties par le Fonds d'action locale.

Sous-section I. — Organisation du Fonds d'action locale.

Article L. 234-23.

Le Fonds d'action locale est géré par un comité comprenant en majorité des représentants élus des départements, des communes et de leurs groupements.

Ce comité est informé des conditions d'application aux collectivités locales et à leurs groupements du présent chapitre.

Article L. 234-24.

Le comité contrôle l'affectation et la répartition du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Il répartit les dotations affectées au Fonds d'action locale. A cet effet, il arrête son règlement intérieur et les critères objectifs de répartition.

Les dépenses de fonctionnement du comité de gestion sont imputées sur les ressources du Fonds d'action locale.

Sous-section II. — Allocations versées aux communes touristiques ou thermales.

Article L. 234-25.

Les communes touristiques ou thermales, ainsi que leurs groupements, reçoivent du Fonds d'action locale des allocations supplémentaires qui tiennent compte de la population permanente, de la capacité d'hébergement et d'accueil touristique existante ou en voie de création lorsqu'il s'agit de stations nouvelles, ainsi que de l'importance et du caractère des équipements collectifs touristiques ou thermaux correspondants.

Article L. 234-26.

Le montant global minimum des allocations prévues par l'article précédent s'élève à 1 % du montant du versement défini conformément à l'article L. 234-1.

Article L. 234-27.

Un décret en Conseil d'Etat détermine :

1° Les critères auxquels répondent les communes et leurs groupements pour bénéficier des dispositions de l'article L. 234-25 ;

2° Les modalités d'application des articles L. 234-25 et L. 234-26.

Sous-section III. — Répartition d'une part des amendes relatives à la circulation routière.

Article L. 234-28.

Les recettes supplémentaires procurées par tout relèvement du tarif des amendes de police relatives à la circulation routière sont prélevées sur les recettes de l'Etat au profit du Fonds d'action locale prévu par l'article L. 234-5 en vue de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation.

Article 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 :

- d'une part, le produit, majoré de 70 p. 100, des amendes forfaitaires encaissées au cours de l'année du relèvement du tarif des amendes ou des années ultérieures :
- d'autre part, le produit des amendes forfaitaires et des amendes de compensation encaissé en 1971 par l'Etat.

Article 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.

Ce décret fixe les modalités de répartition de ces recettes ainsi que les travaux qui peuvent être financés sur leur produit.

Sous-section IV. — Versement représentatif de l'impôt afférent aux spectacles de cinéma et de télévision.

Article L. 234-31.

Il est mis à la charge du Trésor, au profit des communes, un versement représentatif de l'impôt sur les spectacles afférents aux exploitations cinématographiques et séances de télévision.

Article L. 234-32.

Le montant global du versement prévu à l'article précédent est égal, chaque année, au produit en 1969 de l'impôt sur les spectacles, majoré dans la même proportion que la variation de 1969 à l'année considérée du produit du versement représentatif de la taxe sur les salaires institué par l'article L. 234-1.

Article L. 234-33.

Le produit du versement est attribué au Fonds d'action locale.

Article L. 234-34.

Le versement est réparti entre les communes proportionnellement au chiffre d'affaires des exploitants cinématographiques constaté l'année précédente.

Toutefois, les communes sur le territoire desquelles sont exploitées des salles de cinéma ne peuvent percevoir à ce titre une attribution inférieure au montant de l'impôt sur les spectacles cinématographiques qu'elles ont encaissé en 1969.

Article L. 234-35.

Si les attributions prévues à l'article précédent n'excèdent pas, chacune prise isolément, 50 F pour une commune donnée, elles ne sont pas versées à cette commune.

Les sommes ainsi rendues disponibles sont réparties entre les autres parties prenantes.

Sous-section V. — Versement représentatif de l'impôt
afférent aux spectacles théâtraux et autres.

Article L. 234-36.

Il est mis à la charge du Trésor, au profit des communes, un versement représentatif de l'impôt sur les spectacles afférent aux spectacles, jeux et divertissements de toute nature, à l'exception des réunions sportives, d'une part, des cercles et maisons de jeux ainsi que des appareils automatiques installés dans les lieux publics, d'autre part.

Article L. 234-37.

Le montant global du versement prévu à l'article précédent est égal au produit en 1970 de l'impôt sur les spectacles, majoré d'une somme égale aux allègements fiscaux consentis du 1^{er} juillet au 31 décembre 1970 à certains spectacles de variétés et aux concerts par l'article 9 de la loi n° 70-601 du 9 juillet 1970.

Le total ainsi obtenu est, chaque année, majoré dans la même proportion que la variation de 1970 à l'année considérée du produit du versement représentatif de la taxe sur les salaires institué par l'article L. 234-1.

Article L. 234-38.

Le produit du versement est attribué au Fonds d'action locale.

Article L. 234-39.

Le versement est réparti entre les communes proportionnellement au montant de l'impôt sur les spectacles qu'elles ont encaissé en 1970 pour les spectacles exclus du champ d'application de cet impôt en vertu du I de l'article 17 de la loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970.

Le cas échéant, le montant de l'impôt encaissé est majoré d'une somme égale aux allègements dont les spectacles de variétés et concerts organisés dans la commune ont bénéficié entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 1970.

Article L. 234-40.

Si les attributions prévues à l'article précédent n'excèdent pas, chacune prise isolément, 50 F pour une commune donnée, elles ne sont pas versées à cette commune.

Les sommes ainsi rendues disponibles sont réparties entre les autres parties prenantes.

**LOI N° 64-707 DU 10 JUILLET 1964
PORTANT REORGANISATION DE LA REGION PARISIENNE**

TITRE VI

Dispositions financières.

CHAPITRE PREMIER

Dispositions relatives aux communes.

Article 33.

I. — Il est créé un Fonds d'égalisation des charges des communes comprises dans la région parisienne telle qu'elle est définie à l'article premier de la présente loi.

Ce Fonds reçoit :

1 Par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article 1577-I du Code général des impôts, le produit d'un prélèvement égal au montant de la différence, dégagée pour chaque commune de la région entre :

— d'une part, le produit de la taxe locale correspondant au taux de 2.10 % et 6.40 % perçu chaque année au profit de la commune, augmenté éventuellement de l'allocation versée par le Fonds national de péréquation pour assurer à la commune la recette minimum garantie par habitant ;

— d'autre part, le montant global des sommes qui auront été attribuées à la commune, au titre de cette même taxe, au cours de l'année 1967. Ce montant est calculé après application des dispositions de l'article 1577-V et VI du Code général des impôts et du décret modifié n° 57-293 du 28 mars 1957.

Le prélèvement sur la ville de Paris n'est décompté que sur les attributions de taxe locale sur le chiffre d'affaires de cette collectivité correspondant à sa part communale.

2° La part revenant aux collectivités locales sur le produit de la taxe sur les viandes perçue dans les communes de la région parisienne.

II. — Les ressources de ce Fonds sont réparties entre les communes de la région parisienne par un comité composé en majorité de membres des assemblées des collectivités locales intéressées.

Les bases de prélèvement et de répartition entre les communes de la région devront être affectées des coefficients d'adaptation prévus par l'article 7 de la loi n° 61-845 du 2 août 1961 pour l'établissement de la taxe spéciale d'équipement.

La répartition sera effectuée à concurrence de 50 % au moins au prorata de la population.

III. — Les dispositions de l'article 1577-V du Code général des impôts sont abrogées.

IV. — Les dispositions du présent article entreront en vigueur le 1^{er} janvier 1968.

CHAPITRE II

Dispositions relatives aux départements.

Article 34.

La part sur le produit de la taxe locale sur le chiffre d'affaires revenant à la ville de Paris (part départementale) et aux départements de la région parisienne en application de l'article 1577-I du Code général des impôts, et le produit de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux, visée à l'article 1595 du même code, perçue au profit des collectivités territoriales susvisées, sont, par dérogation aux dispositions desdits articles 1577-I et 1595, répartis entre ces collectivités au prorata de leur population.

Article 35.

Les ressources visées à l'article 34 ci-dessus subissent un prélèvement de 25 % au profit du district créé par la loi n° 61-845 du 2 août 1961.

Article 36.

Il est institué un Fonds d'égalisation des charges départementales dans la région parisienne. Ce Fonds reçoit 20 % des ressources visées à l'article 34 ci-dessus telles qu'elles ressortent après déduction du prélèvement visé à l'article 35 ci-dessus.

Les ressources de ce fonds sont réparties entre la ville de Paris et les départements de la région parisienne par un comité composé en majorité de membres des assemblées des collectivités intéressées.

LOI N 66-10 DU 6 JANVIER 1966 PORTANT REFORME DES TAXES
SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES
ET DIVERSES DISPOSITIONS D'ORDRE FINANCIER
MODIFIEE PAR LA LOI N° 71-1025 DU 24 DECEMBRE 1971

.....

TITRE III

Financement des budgets locaux.

.....

SECTION II

Répartition des recettes.

Article 40.

1. Chaque collectivité reçoit une attribution de garantie sur la part locale de la taxe sur les salaires.

2. Pour 1967, cette attribution est égale à la plus élevée des deux sommes suivantes :

a) Produit du nombre des habitants par une somme de 50 F pour les communes et de 21 F pour les départements ;

b) Montant encaissé, en 1966, sur les produits de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, de ses pénalités, de la fraction de la taxe de circulation sur les viandes affectée aux budgets des collectivités locales et de la taxe sur les locaux loués en garni, majoré dans la même proportion que la variation de 1966 à 1967 du produit de la ressource définie à l'article 39-2.

3. Toutefois :

a) Lorsque le revenu brut annuel du patrimoine communal, à l'exclusion du revenu des immeubles bâtis, a dépassé 4 F par habitant en moyenne au cours des exercices 1963, 1964 et 1965, la moitié du revenu brut en excédent est déduite du produit fixé au 2 a ci-dessus :

b) Le montant prévu au 2 b ci-dessus est diminué des sommes que les communes ont été appelées à reverser en 1966 au titre des mécanismes de péréquation existants, à l'exception de ceux qui ont pour objet l'alimentation en ressources des districts urbains.

4. A compter de 1968, une fraction de la part locale de la taxe sur les salaires est, après déduction des attributions prévues à l'article 39-3, répartie entre les collectivités au prorata des attributions de garantie qu'elles ont reçues pour 1967.

Cette fraction est fixée aux quatre-vingt-quinze centièmes pour 1968. Elle est réduite de 5 points par an pendant chacune des années suivantes.

Après l'expiration de la quatrième année d'application de la loi, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur le financement des budgets locaux par la taxe sur les salaires ; dans la loi de finances suivant le dépôt de ce rapport, une disposition pourra, à l'initiative du Parlement ou du Gouvernement, apporter au système de répartition de la part locale de la taxe sur les salaires les aménagements qui paraîtraient nécessaires.

5. Toutefois, pour la répartition prévue au 4 ci-dessus, le produit visé au 2 a du présent article sera modifié compte tenu de l'augmentation de la population communale ou départementale.

La plus élevée des deux sommes définies au 2 ci-dessus servira de base au calcul des attributions de garantie.

6. Pour l'application des dispositions des 2 a, 3 a, et 5 ci-dessus, il sera tenu compte de la population telle qu'elle résultera du dernier recensement général ou complémentaire et, le cas échéant, des attributions de population définies à l'article 7 du décret du 28 mars 1957.

Article 41.

1. Après déduction des attributions visées aux articles 39-3 et 40, la part locale de la taxe sur les salaires est répartie entre les départements, les communes et leurs groupements au prorata des impôts et taxes assimilées prélevés au cours de l'année précédente sur les propriétés bâties et sur les habitants ou mis à la charge de ces derniers, à raison des logements dont ils disposent et de leurs dépendances.

2. Il sera ajouté au produit de ces impôts :

a) La somme correspondant aux impôts et taxes qui auraient été dus au titre des propriétés bâties pour les constructions nouvelles, additions de constructions et reconstructions, si elles n'avaient pu bénéficier de l'exonération temporaire prévue par les articles 1384 à 1384 duodecimes du Code général des impôts ;

b) 30 % du produit des impôts prélevés sur les propriétés non bâties.

3. Toutefois, les impôts et taxes assimilées visés aux 1 et 2 ci-dessus ne sont retenus qu'à concurrence de la moitié de leur produit lorsqu'ils sont prélevés par les départements.

4. Seront exclus de la base de répartition les impôts et taxes assimilées encaissés au titre des propriétés bâties affectées à des usages autres que l'habitation ou la profession hôtelière.

Toutefois, jusqu'à l'incorporation dans les rôles des résultats de la prochaine révision des évaluations des propriétés bâties, cette exclusion ne portera que sur les impôts et taxes assimilées encaissés au titre des propriétés bâties ayant le caractère d'établissements industriels.

5. Des décrets en Conseil d'Etat détermineront :

a) Comment il sera tenu compte, pour le calcul de la base de répartition, des redevances et autres produits perçus par les services publics industriels et commerciaux, ainsi que du prix de l'eau ;

b) En tenant compte des compétences de nature départementale dévolues à la ville de Paris par l'article 2 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, le pourcentage selon lequel sont retenus les impôts et taxes visés aux 1 et 2 ci-dessus mis en recouvrement par cette collectivité.

Article 41 bis.

A. — Une allocation compensatrice est attribuée aux communes et aux départements qui remplissent simultanément les deux conditions suivantes :

1° Avoir, deux années avant l'année considérée, recouvré par habitant, au titre des impôts et taxes visés à l'article 41, une somme supérieure d'au moins 5 % à la moyenne constatée pour les collectivités ou pour les groupements de collectivités dotés d'une fiscalité propre, appartenant à la même tranche de population ;

2° Avoir reçu l'année précédente, en application des articles 40, 41 et 43, des recettes progressant, par rapport à l'année antérieure, selon un taux inférieur à celui du montant global du versement représentatif de la taxe sur les salaires au titre des mêmes articles.

B. — Cette allocation compensatrice tient compte de l'écart de pression fiscale visé en A ci-dessus, sans que le taux d'augmentation du montant total des sommes reçues par la collectivité bénéficiaire au titre des articles 40, 41 et 43 et du présent article, puisse être supérieur à celui du montant global du versement représentatif de la taxe sur les salaires se rapportant aux articles 40, 41 et 43.

L'allocation compensatrice est attribuée à compter de l'exercice 1972.

C. — La condition énoncée en A-1° ci-dessus est, en ce qui concerne les communes, appréciée en ajoutant au produit des impôts et taxes visés à l'article 41 et qu'elles mettent elles-mêmes en recouvrement, le montant des impôts et taxes de même nature éventuellement recouverts sur leur territoire pour le compte d'une communauté urbaine, d'un district ou d'un syndicat de communes.

D. — Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux communes et aux départements concernés par les mécanismes de péréquation propres à la région parisienne, prévus par les articles 33 et 34 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 et l'article 46 de la présente loi, ni aux communes et Départements d'Outre-Mer.

E. — L'allocation compensatrice est prélevée sur les ressources appelées à revenir, en application de l'article 41, aux collectivités autres que celles de la région parisienne et des Départements d'Outre-Mer.

F. — Un décret fixera les modalités d'application du présent article.

Article 42.

1. En aucun cas, les communes ne pourront recevoir, au titre des articles 40 et 41, une somme inférieure au produit indexé du nombre de leurs habitants par 50 F.

A compter du 1^{er} janvier 1972, l'indice de revalorisation applicable est égal au taux de progression du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

2. Toutefois, lorsque le revenu brut annuel du patrimoine communal, à l'exclusion du revenu des immeubles bâtis, a dépassé 4 F par habitant en moyenne au cours des trois exercices précédents, le tiers du revenu brut en excédent est ajouté aux attributions des articles 40 et 41 pour l'application des présentes dispositions.

3. La même garantie est accordée aux départements en partant de la somme de 21 F.

4. Les sommes nécessaires à la mise en œuvre de la présente garantie sont prélevées sur les ressources du fonds d'action locale prévu à l'article 39-3.

Article 43.

1. Les communes touristiques ou thermales, ainsi que leurs groupements, reçoivent du Fonds d'action locale des allocations supplémentaires tenant compte de la population permanente, de la capacité d'hébergement et d'accueil touristique existante ou en voie de création lorsqu'il s'agit de stations nouvelles, ainsi que de l'importance et du caractère des équipements collectifs touristiques ou thermaux correspondants.

2. Le montant global minimum de ces allocations atteindra, en 1968, 0,50 % de la ressource définie à l'article 39-2 et progressera régulièrement pour atteindre, à partir de 1971, 1 % de cette ressource.

3. Un décret en Conseil d'Etat pris avant le 1^{er} janvier 1967 déterminera :

- a) Les critères auxquels doivent répondre les communes et leurs groupements pour bénéficier des dispositions du 1 ci-dessus ;
- b) Les modalités d'application du présent article.

Article 44.

Les attributions visées aux articles 40 et 41 ci-dessus font l'objet de versements mensuels aux collectivités locales selon des modalités qui seront fixées par un décret en Conseil d'Etat. Ce décret déterminera notamment les conditions dans lesquelles est fixé, pour chaque exercice, le montant prévisionnel de la part locale de la taxe sur les salaires servant de base pour le calcul des attributions visées aux articles 40 et 41 et du prélèvement institué par l'article 39-3 ci-dessus. Il précisera, d'autre part, les modalités de report de soldes résultant des écarts qui peuvent apparaître entre le montant prévisionnel et le produit effectif de l'impôt.

SECTION III

Dispositions particulières.

Article 45.

1. Les Départements et communes d'Outre-Mer bénéficient des attributions de garantie prévues à l'article 40 ci-dessus.

2. En outre, une quote-part du produit visé à l'article 41-1 ci-dessus est affectée à ces collectivités et à leurs groupements.

Elle est déterminée par l'application à ce produit du rapport existant entre les recettes encaissées par les collectivités locales d'Outre-Mer au titre des impôts visés à l'article 40-2 b ci-dessus et les recettes totales des mêmes impôts pour l'ensemble du territoire national. Ce rapport est calculé sur la moyenne des années 1964 à 1966.

3. La quote-part définie au 2 ci-dessus est répartie dans des conditions définies par un décret en Conseil d'Etat.

Article 46.

Pour l'application des dispositions des articles 33 et 34 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 :

a) Les sommes encaissées par les départements et les communes de la région parisienne en application des articles 40 et 41 ci-dessus sont substituées au produit de la taxe locale sur le chiffre d'affaires ;

b) Jusqu'au 31 décembre 1970, les parts départementale et communale revenant à la ville de Paris au titre de la part locale de la taxe sur les salaires s'entendent respectivement des 18 % et des 82 % des sommes encaissées par cette collectivité en application des mêmes articles.

Article 47.

Pour l'application, d'une part, des articles 3 et 4 du décret n° 57-393 du 28 mars 1957 modifié, d'autre part, de l'article 8 de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959, les sommes versées aux communes en vertu des articles 40 et 41 de la présente loi sont substituées au produit de la taxe locale sur le chiffre d'affaires.

Article 48.

L'Etat prélève, sur le produit de la part locale de la taxe sur les salaires, des frais d'assiette et de perception, dont le taux est fixé, par arrêté du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Finances et des Affaires économiques, par référence à la moyenne des taux constatés au titre des quatre années précédant l'entrée en vigueur de la présente loi et dans la limite d'un maximum de 2 %.

Article 49.

Le Gouvernement déposera avant le 2 avril 1966 un projet de loi complétant et modifiant en tant que de besoin les dispositions de l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 en vue d'assurer une exacte évaluation des bases d'imposition de la fiscalité directe locale.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit l'article L. 234-6 du Code des communes :

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

« I. — La première est répartie de façon à réduire les inégalités de potentiel fiscal des communes appartenant à un même groupe démographique.

« Aucune recette n'est versée à ce titre aux communes dont le potentiel 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 habitants.

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

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

Amendement : Rédiger comme suit l'article L. 234-7 du Code des communes :

« 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.

« Le coefficient de pondération de la base nette de l'une des quatre taxes est le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée.

« 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. »

Amendement : Compléter *in fine* l'article L. 234-8 par la phrase :

« Le total de ces impôts est dénommé « impôts sur les ménages ».

Amendement : Dans le deuxième alinéa de l'article L. 234-11 remplacer :

... 4 %...

par :

... 5 %...

Amendement : Rédiger comme suit l'article L. 234-12 :

« Art. L. 234-12. — Les communes de moins de 2 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moitié du potentiel moyen de l'ensemble des communes de moins de 2 000 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 les conditions qui sont fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte du potentiel fiscal, 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 25 % des ressources prévues pour les concours particuliers. »

Amendement : Supprimer l'article L. 234-16.

Amendement : Compléter l'article L. 234-18 par l'alinéa suivant :

« 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 versements d'acomptes trimestriels sous réserve que la commune ou le groupement remplisse les conditions requises pour bénéficier de cette dotation supplémentaire. »

Amendement : Dans l'article L. 234-19, au sixième alinéa, remplacer les mots :

« — dix maires, dont au moins trois présidents de groupements de communes ; »
par les mots :

« — dix maires, dont au moins trois présidents de groupements de communes et deux maires représentants des communes rurales ; »

Amendement : Rédiger comme suit le troisième et le quatrième alinéa de l'article L. 234-20 :

« Le Gouvernement le consulte sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales.

« Chaque année, avant le 31 juillet, les comptes du dernier exercice connu des collectivités locales lui sont présentés ainsi qu'aux Commissions des Finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat. »

Art. 14.

Amendement : Supprimer l'article.

Art. 15.

Amendement : Rédiger cet article comme suit :

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 au moins égale à 105 % du 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 de la répartition générale des ressources du Fonds d'action locale ;

— 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.

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 péréquation.

Le montant des sommes nécessaires pour assurer cette garantie est prélevé sur les ressources affectées aux concours particuliers.

ANNEXES

	Pages.
	<u> </u>
ANNEXE I. — L'évolution du financement des budgets locaux par le VRTS.	95
ANNEXE II. — Attribution de VRTS aux communes par strates de population de 1975 à 1978.....	121
ANNEXE III. — Les formules de transfert et de péréquation des ressources de quelques pays européens.....	126

ANNEXE I

L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES BUDGETS LOCAUX PAR LE VERSEMENT REPRESENTATIF DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

La loi n° 76-1232 du 29 décembre 1976, portant loi de finances pour 1977, précise à son article 83-IV que : « dans le courant de l'année 1977, et au plus tard en annexe au projet de loi de finances pour 1978, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur l'évolution du financement des budgets locaux par le versement représentatif de la taxe sur les salaires depuis l'origine jusqu'à l'exercice 1976 inclus, par catégories de bénéficiaires, et par strates de population ».

Tel est l'objet du présent rapport.

Afin de fournir au Parlement une information complète il a paru souhaitable de rappeler le cadre juridique de ce versement et son évolution depuis la loi du 6 janvier 1966 avant d'en examiner l'analyse financière et l'importance dans l'alimentation des budgets locaux.

TITRE PREMIER

Le cadre juridique du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Le versement représentatif de la taxe sur les salaires a été créée dans le cadre de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966, en compensation de la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires.

Pour remédier aux inconvénients de cette ancienne ressource des collectivités locales, et qui avaient conduit à sa suppression, le législateur a voulu doter la nouvelle ressource de mécanismes de répartition simples, visant à une redistribution plus équitable entre les différents bénéficiaires.

Pendant le nombre important des parties prenantes et l'évolution différente de leur situation ont nécessité la mise en place, au fil des ans, de compléments et aménagements qui ont entraîné une certaine complexité.

CHAPITRE PREMIER

LA GENÈSE : DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE LOCALE SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES A LA CRÉATION DU VERSEMENT REPRESENTATIF DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

I. — *Les inconvénients de la taxe locale sur le chiffre d'affaires.*

Avant le 1^{er} janvier 1968, le tiers environ des recettes des collectivités locales était procuré par la taxe locale sur le chiffre d'affaires, qui frappait les ventes au détail au taux de 2,75 % et les prestations de service au taux de 8,50 % (logements, ventes à consommer sur place, spectacles).

Ce régime, mis en place par une loi du 6 novembre 1941, modifiée et complétée à plusieurs reprises, présentait deux inconvénients, concernant, l'un l'assiette de cette taxe, l'autre les règles de dévolution des ressources qu'elle procurait.

Taxe sur la consommation, cette ressource des collectivités locales n'était influencée, quant à son rendement, que par la fraction des rémunérations immédiatement dépensée. Son produit n'était en rien abondé par la croissance de l'épargne, le plus souvent parallèle à l'élévation du niveau de vie. C'est pourquoi, pendant ses dernières années d'existence, les recettes qu'elle procurait ne progressaient, en moyenne nationale, qu'au rythme de 6 à 7 % par an, soit à un taux inférieur à celui de la croissance des besoins des collectivités locales.

D'autre part, cette taxe, perçue au niveau local, était, en principe dévolue aux communes et départements sur le territoire desquels la transaction avait été réalisée. Un tel système avantageait donc les collectivités à forte activité commerciale ou touristique : en revanche, les communes suburbaines, les communes dortoirs et les communes rurales se trouvaient pénalisées.

Certes, un décret du 9 décembre 1948 avait créé un Fonds national de péréquation, alimenté par prélèvement sur les recettes des communes et départements les plus favorisés, de manière que chaque collectivité perçoive, au moins, un minimum garanti par habitant, dont le montant était fixé chaque année. Mais cette recette de péréquation était trop limitée pour compenser les inégalités, et insuffisamment modulée pour pouvoir tenir compte de la diversité des situations constatées dans l'ensemble des collectivités locales.

C'est ainsi que pour 9 000 communes qui bénéficiaient d'attributions directes parfois importantes, 29 000 devaient se contenter du minimum garanti quels que fussent par ailleurs, leurs besoins et le volume de leurs impositions : de même 54 départements percevaient en 1967, ce minimum garanti par habitant.

On s'accordait alors généralement, et malgré quelques exceptions à considérer que ce régime ne pouvait pas être pérennisé et qu'il devait être totalement revu.

II. — ... ont entraîné sa suppression et son remplacement par une nouvelle recette.

Après plusieurs projets, établis notamment en 1959 et en 1961, l'occasion s'en est présentée lorsqu'il a fallu harmoniser le régime fiscal des circuits français de distribution avec celui des autres pays européens. C'est le résultat de la réforme de la loi du 6 janvier 1966 qui a étendu la taxe à la valeur ajoutée aux secteurs de la distribution commerciale et des prestations de services, et a, dans le même temps, supprimé la taxe locale sur le chiffre d'affaires.

Mais dans la mesure où cette taxe disparaissait, il importait de prévoir, au profit des collectivités locales, une ressource de substitution destinée à compenser la perte de recette qu'elles subissaient. Cette nouvelle ressource, qui devait être exempte des défauts de la taxe locale, devait en contrepartie être à la fois élastique et souple.

En pratique, deux solutions pouvaient être envisagées : soit affecter aux collectivités locales tout ou partie d'un impôt d'Etat préexistant, soit créer, un nouvel impôt à leur profit. L'étendue de la fiscalité française faisant obstacle à la deuxième hypothèse, c'est la première qui fut retenue et le choix s'est alors porté sur un impôt, jusque là perçu par l'Etat sous la dénomination de versement forfaitaire de 5 % sur les salaires, auquel a été donnée l'appellation de taxe sur les salaires.

La loi du 6 janvier 1966 avait affecté aux collectivités locales 85 % du produit de cette taxe, qui constituait la part locale de la taxe sur les salaires, les 15 % allant non pas à l'Etat, mais au budget annexe des prestations sociales en agriculture, le BAPSA.

Dès l'abord, il était apparu que cette nouvelle ressource serait plus productive que sa devancière ; en effet, la taxe sur les salaires portait sur l'intégralité des revenus distribués que ceux-ci soient tout de suite dépensés ou qu'ils soient épargnés. En outre, un autre facteur devait jouer dans le sens d'une évolution plus rapide de la nouvelle recette des collectivités locales en raison de la conversion au salariat de petits commerçants, d'artisans, d'agriculteurs, de membres de professions libérales qui se dessinaient déjà.

En fait, la taxe sur les salaires n'a pas été longtemps perçue dans les conditions prévues par la loi du 6 janvier 1966.

En effet, pour des raisons de conjoncture économique, la loi du 9 octobre 1968 a tout d'abord ramené son taux de 5 à 4,25 %, mais il n'en est résulté aucun changement pour les collectivités locales puisque la loi leur a alors attribué l'intégralité de son produit. C'est là l'occasion de souligner, une fois encore, que la demande formulée par certains élus, qui souhaitent voir verser, aux collectivités locales, la totalité du produit de la taxe sur les salaires est satisfaite depuis neuf ans déjà.

Quelques semaines plus tard, toujours en raison de considérations économiques, et notamment pour favoriser le développement des exportations, une autre loi du 29 novembre 1968, a supprimé, pour le plus grand nombre des assujettis, la taxe sur les salaires qui n'était pas remboursable aux entreprises exportatrices.

Actuellement, la taxe sur les salaires n'est plus due que par :

1 Les personnes physiques ou morales, à l'exception des collectivités locales et de leurs groupements, qui paient des traitements, salaires, émoluments, lorsqu'ils ne sont pas assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée, ou ne l'ont pas été sur 90 % au moins de leur chiffre d'affaires au titre de l'année civile précédant celle du paiement des rémunérations. L'assiette de la taxe due par ces personnes ou organismes est constituée par une partie des rémunérations versées, déterminée en appliquant à leur ensemble le rapport existant au titre de cette même année entre le chiffre d'affaires non passible de la TVA et le chiffre d'affaires total.

2 Les organismes débiteurs de pensions de retraite et les personnes débitrices de pensions alimentaires.

Cependant, là encore, cette modification a été sans incidence sur les droits des collectivités locales puisque la loi du 29 décembre 1968 a décidé la création, en leur faveur, d'un versement représentatif destiné à leur assurer un niveau de ressources égal à celles qu'elles avaient perçues sous le régime antérieur.

A cette fin, elle a stipulé que ce versement, dont le montant serait déterminé, chaque année, à partir des déclarations de salaires souscrites par les employeurs, serait égal à la différence entre les ressources que leur auraient procurés la part locale de la taxe sur les salaires, fixée avant la promulgation de la loi, et le montant des exonérations de cette taxe, dont les collectivités locales bénéficiaient désormais au titre des rémunérations servies à leur personnel.

Ainsi, il apparaît que, malgré les aménagements nécessités depuis lors par l'évolution de la conjoncture économique et sociale, l'assiette de la recette de remplacement de la taxe locale sur le chiffre d'affaires est bien celle qui avait été prévue par la loi du 6 janvier 1966.

III. — ... et la mise au point de modalités de répartition plus justes.

Pour remédier aux inconvénients de l'ancienne taxe locale sur le chiffre d'affaires, le législateur s'est efforcé de définir des modalités de répartition de la nouvelle ressource des collectivités locales à la fois simples et efficaces.

La loi a donc prévu que la part locale de la taxe sur les salaires, devenue en 1968 le versement représentatif de la taxe sur les salaires, serait répartie entre l'ensemble des bénéficiaires, départements, communes et groupements de communes (qui ne percevaient pas de produits de l'ancienne taxe locale sur le chiffre d'affaires) selon des modalités prenant en considération la réalité de leurs besoins.

Mais cette notion de besoins est essentiellement subjective, c'est pourquoi il a été décidé que ceux-ci seraient appréhendés au moyen d'un élément facilement constatable et dont le montant est indiscutable, celui de la fiscalité directe locale. Toutefois, n'ont été retenus que les impôts qui ne peuvent pas être repercutés en aval et que les contribuables supportent à titre personnel et définitif : ce sont les impôts sur les ménages.

Définis par le décret du 29 septembre 1967, ces impôts sur les ménages sont aujourd'hui constitués des produits :

De la taxe foncière sur les propriétés bâties à l'exclusion des locaux affectés à usage industriel et commercial ;

- 30 p. 100 de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- de la taxe d'habitation ;
- de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

En outre, afin de ne pas pénaliser les collectivités qui l'ont instituée, la loi du 30 décembre 1975, portant loi de finances pour 1976 a prévu à son article 86, que serait ajouté au montant des impôts sur les ménages, ainsi déterminé, le produit de la redevance pour enlèvement des ordures ménagères prévu par l'article 14 de la loi du 30 décembre 1974.

Mais le montant des impôts sur les ménages n'a pas le moindre rapport avec le volume des transactions commerciales, qui servait auparavant de support à la taxe locale sur le chiffre d'affaires ; au contraire, plus le volume des transactions commerciales était élevé, plus le montant de la taxe locale perçue par les collec-

tivités était élevé et plus les conseils élus pouvaient limiter le montant des impôts sur les ménages qui leur étaient nécessaires. Il n'était donc pas possible de passer brutalement d'un système à un autre sans entraîner de graves perturbations dans nombre de budgets locaux.

Il a donc été prévu que la mise en place du nouveau système se ferait de façon progressive, sur une période de vingt ans, pendant laquelle le montant du VRTS devait, après prélèvement des frais d'assiette, être pour l'essentiel, partagé en deux masses.

La première, calculée en fonction du montant des recettes de taxe locale perçu en 1967, constituait l'attribution de garantie, l'autre, calculée en fonction des impôts sur les ménages levés par chaque bénéficiaire l'année précédant la répartition, constituait l'attribution en fonction de l'effort fiscal, appelée par certains part péréquée du VRTS.

Ces deux masses devaient connaître chaque année une évolution de même importance mais de sens inverse, celle consacrée aux attributions de garantie diminuant de cinq points, celle affectée aux attributions en fonction de l'effort fiscal croissant corrélativement de cinq points.

En outre, un fonds d'action sociale, dont le montant fixé en 1968 à 3 p. 100 de la recette globale, croissait chaque année de deux dixièmes de points pour atteindre le pourcentage de 5 p. 100 en 1978, permettait de corriger, à la marge, pour tenir compte de la situation spécifique de certaines collectivités.

En 1968, première année d'application du système, l'attribution de garantie a donc constitué les 100 p. 100 de la somme à répartir ; l'année suivante elle n'en a représenté que 95 p. 100, l'attribution en fonction de l'effort fiscal étant égale aux 5 p. 100 restant. En 1987, date d'achèvement de la période transitoire, la totalité de la masse devait être répartie en fonction de l'effort fiscal.

Tel était le régime général prévu par la loi et applicable à l'essentiel des collectivités locales de la métropole. Cependant, et en raison de leur spécificité, ce régime général laissait place à deux régimes particuliers, l'un aux collectivités locales de la région d'Ile-de-France, l'autre à celles des Départements d'Outre-Mer.

CHAPITRE II

LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME

I. — La détermination de la ressource.

Ainsi que cela a été indiqué précédemment, la masse globale à répartir chaque année, au titre du versement représentatif de la taxe sur les salaires, est définie en fonction des déclarations de salaires souscrites par les employeurs en application de l'article 87 du Code général des impôts ; toutefois ne sont pas pris en considération les traitements versés par l'Etat.

Cette détermination se fait en deux phases, la première consistant à fixer le montant prévisionnel pour l'année à venir, la seconde à calculer le montant de la régularisation de l'exercice écoulé.

a) La fixation du montant prévisionnel.

En application de l'article 18-1 de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974 portant loi de finances pour 1975, le montant du versement représentatif de la taxe sur les salaires, à inscrire chaque année dans le projet de loi de finances pour l'année suivante, est arrêté sur proposition du comité de gestion du fonds d'action locale qui est saisi des éléments d'évaluation fournis par le Ministre de l'Economie et des Finances.

Pour déterminer le montant prévisionnel du VRTS pour une année n , il faut partir du montant définitif du VRTS pour l'année $n-2$ puis :

— appliquer à ce montant définitif le taux de croissance de la masse salariale envisagé pour l'année $n-1$ par les services du ministère de l'économie et des finances, ce qui permet d'obtenir un montant actualisé pour cette année $n-1$:

— appliquer au montant actualisé ainsi obtenu le taux de croissance de la masse salariale envisagé pour l'année n .

$$\text{VRTS prévisionnel} = \text{VRTS total } n-2 \times \Delta \text{MS } n-1 \times \Delta \text{MS } n.$$

Les attributions du versement représentatif de la taxe sur les salaires sont calculées dans des conditions de délais telles que leur montant puisse être inscrit dans les budgets primitifs pour l'année considérée.

b) La régularisation de l'exercice écoulé.

Le montant prévisionnel du VRTS, pour une année, repose sur des hypothèses économiques arrêtées au moment de l'établissement du projet de loi de finances pour cette même année. Lors de l'apurement des comptes de l'exercice considéré, le montant ainsi déterminé est rapproché de celui des déclarations de salaires souscrites par les employeurs pour la même année ; la différence entre ces deux montants constitue la régularisation de l'exercice écoulé.

Aux termes de l'article 18-II de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974, le Gouvernement est tenu de procéder au plus tard le 31 juillet, à la régularisation du montant du versement représentatif de la taxe sur les salaires afférent à l'exercice précédent. Le versement aux collectivités locales et à leurs groupements du reliquat leur restant dû à ce titre, est effectué dès que les centralisations de l'administration fiscale ont permis de connaître les résultats. Dans la pratique, les suppléments d'attributions procurés par cette régularisation sont déterminés et versés aux bénéficiaires de telle façon que leur montant puisse être inscrit dans les budgets supplémentaires.

c) L'anticipation sur la régularisation de l'exercice écoulé.

Ainsi que cela a été indiqué plus haut, les attributions à servir au titre du montant prévisionnel du VRTS pour une année, sont calculées et notifiées aux conseils élus dans des délais permettant leur inscription dans les budgets primitifs pour l'année considérée. Lors de cette inscription les élus peuvent, depuis 1975, en majorer le montant par anticipation sur la régularisation de l'exercice précédent.

En effet, lors de la détermination du montant prévisionnel du VRTS pour une année n , il est procédé à l'établissement du montant actualisé pour l'année $n-1$. Ce montant actualisé est rapproché du montant prévisionnel pour cette année $n-1$ arrêté un an plus tôt ; la différence qui constituera le minimum de la régularisation de l'exercice écoulé peut ainsi être inscrite, par anticipation dans les budgets primitifs de l'année en cours.

C'est là une facilité appréciée des élus locaux et qui, anticipant sur des recettes certaines, leur permet de limiter au minimum nécessaire l'accroissement de la pression fiscale.

II. — Le fonctionnement du régime général de la loi.

a) Les attributions de garantie : article 40 de la loi du 6 janvier 1966.

Héritage de l'ancienne taxe locale sur le chiffre d'affaires, ces attributions présentent la double caractéristique de voir leur part dans l'ensemble du VRTS décroître chaque année, mais de pouvoir cependant croître pour les collectivités en expansion démographique.

En effet, en 1968, première année d'application du système, le montant des sommes versées au titre de ces attributions a été égal au plus élevé des deux termes suivants :

- montant majoré de 8 % du produit encaissé en 1967 par chaque collectivité au titre de la taxe locale sur le chiffre d'affaires et des taxes assimilées ;
- produit du nombre d'habitants par 53 F pour les communes et de 22,50 F pour les départements.

Le chiffre ainsi retenu a constitué pour chaque bénéficiaire le montant des bases à prendre en considération pour la répartition des années ultérieures. Mais ces bases ne sont pas intangibles, puisque l'article 40-5 de la loi du 6 janvier 1966 précise qu'elles peuvent faire l'objet d'une actualisation en cas d'accroissement démo-

graphique constaté lors d'un recensement général ou complémentaire de la population. Dans ce cas, il y a lieu de rechercher si le produit du nouveau nombre d'habitants par 53 F pour les communes ou 22,50 F pour les départements, excède le montant de l'attribution de garantie perçu par la collectivité en 1968.

Dès que l'attribution de garantie de 1968 devient plus faible que le nouveau produit ainsi déterminé, c'est sur la base de ce dernier que doivent être calculées les attributions de l'espèce pour chacune des années suivantes.

b) Les attributions en fonction de l'effort fiscal des collectivités locales
(article 41 de la loi du 6 janvier 1966).

Depuis 1969, une fraction du versement représentatif de la taxe sur les salaires, fixée à 5 % pour cette première année et augmentant de 5 points par an, est répartie entre les collectivités locales et leurs groupements au prorata des impôts et taxes visés à l'article 41 de la loi du 6 janvier 1966 et qu'ils ont, chacun, recouvrés l'année précédant celle de la répartition.

Au montant des impôts sur les ménages visés par l'article 41 de la loi du 6 janvier 1966, et dont la composition a été rappelée plus haut (1), il convient d'ajouter le produit de centimes votés dans les conditions définies par l'article 149 du Code de l'administration communale, devenu l'article L. 251 du Code des communes, par les syndicats ou les districts qui ne se sont pas dotés de la fiscalité propre prévue à l'article 30 de la loi du 31 décembre 1970 (2) sur la gestion communale et les libertés municipales.

En revanche, et pour maintenir la situation préexistante, le montant des impôts sur les ménages levés par les départements est retenu pour la moitié seulement.

Ainsi que cela a également été indiqué plus haut, le montant des impôts sur les ménages, retenu pour le calcul des attributions à servir à chaque bénéficiaire, est celui de l'année précédant la répartition. Toutefois, l'article 83 de la loi n° 75-1278 du 30 décembre 1975 portant loi de finances pour 1976 a prévu que pour cette année 1976, les impôts sur les ménages à retenir pour le calcul des attributions de l'article 41 de la loi du 6 janvier 1966 ne pourraient être inférieurs à ceux retenus pour la répartition de l'année 1975.

Cette disposition a été prise à la suite des mesures intervenues dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale, et notamment de la réévaluation des valeurs locatives foncières ainsi que de l'exclusion du montant des impôts sur les ménages de la taxe foncière sur les propriétés bâties affectées à usage commercial.

Ces mesures ont entraîné, dans certains cas, une diminution du montant des impôts sur les ménages levés par les collectivités qui, sans intervention de cet article 83 de la loi de finances pour 1976 se serait traduite par une diminution de leur attribution en fonction de l'effort fiscal.

c) Les cas particuliers.

1. Les communes fusionnées :

Leurs droits, en ce qui concerne les attributions au titre du versement représentatif de la taxe sur les salaires, sont égaux à la somme des droits des communes préexistantes.

Les bases de répartition à retenir pour le calcul des attributions de garantie à verser à la nouvelle commune sont égales au total des bases des communes préexistantes.

Pour l'attribution en fonction de l'effort fiscal, les droits sont calculés, la première année, en fonction du total des impôts sur les ménages levés l'année précédente par l'ensemble des communes préexistantes, les années suivantes dans les conditions normales de l'article 41 de la loi du 6 janvier 1966, sur la base des impôts sur les ménages que la nouvelle commune a elle-même levés.

(1) Voir chapitre premier (La genèse) : De la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires à la création du versement représentatif de la taxe sur les salaires. La mise au point de modalités de répartition plus justes.

(2) Devenu article L. 252-3 du Code des communes.

2. Les districts :

La loi n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendait à instituer les districts, avait prévu que ceux-ci pourraient percevoir les ressources énumérées à l'article 149 du Code de l'administration communale, devenu l'article L. 251-4 du Code des communes. En application de ce texte, le conseil de district pouvait décider que la contribution des communes serait remplacée par des centimes ; toutefois, leur mise en recouvrement ne pouvait être poursuivie que si les conseils municipaux, obligatoirement consultés dans un délai de quarante jours, ne s'y étaient pas opposés en affectant d'autres ressources au paiement de leur quote-part. Il ne s'agissait donc pas de véritables impôts puisque la mise en recouvrement des centimes ainsi votés était subordonnée à une décision d'une assemblée autre que le conseil de district.

La loi du 31 décembre 1970 sur la gestion communale et les libertés municipales a considéré que les districts constituaient un mode de regroupement plus intégré que le simple syndicat, et qu'il convenait de marquer ce caractère. Elle leur a donc donné, par son article 30, devenu article L. 252-3 du Code des communes, la possibilité de percevoir directement des centimes additionnels, assis et versés dans les conditions des centimes communaux.

Les districts qui se sont ainsi dotés d'une fiscalité propre en application de ce texte, perçoivent une attribution en fonction de l'effort fiscal dans les mêmes conditions que les communes. En revanche, ils ne perçoivent pas d'attribution de garantie.

3. Les communautés urbaines :

Les communautés urbaines ne perçoivent pas directement d'attribution de garantie ; toutefois, aux termes de l'article 38 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966, elles sont habilitées à opérer un prélèvement sur le montant des attributions de garantie des communes membres.

Aux termes du décret n° 68-190 du 27 février 1968 pris pour l'application de l'article 38 de la loi du 31 décembre 1966, ce prélèvement, dont le taux fixé à 25 % peut être augmenté jusqu'à 75 % par le conseil de la communauté urbaine porte sur la partie de ces attributions de garantie qui excède la somme correspondant au minimum garanti par habitant (1).

Par ailleurs, les communautés urbaines sont habilitées, aux termes des articles 29, 30, 31 et 32 de la loi du 31 décembre 1966, à voter directement des centimes ; elles perçoivent donc directement des allocations au titre de l'attribution en fonction de l'effort fiscal, calculées, comme pour les autres bénéficiaires, sur la base des impôts sur les ménages qu'elles ont levés l'année précédant la répartition.

4. Les agglomérations nouvelles :

Selon la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 « les agglomérations nouvelles sont destinées à constituer des centres équilibrés grâce aux possibilités d'emploi et de logement, ainsi qu'aux équipements publics et privés qui y seront offerts ». Elles perçoivent directement les attributions de garantie et les attributions en fonction de l'effort fiscal prévues par les articles 40 et 41 de la loi du 6 janvier 1966.

Les attributions de garantie ont pour assiette le produit de 53 F par habitant. En outre, pour le calcul de cette attribution, il convient d'ajouter à la population légale, la population fictive calculée selon les termes du décret n° 72-33 du 10 janvier 1972, c'est-à-dire sur la base de six habitants par logement en chantier au lieu de quatre pour les collectivités qui ne présentent pas ce caractère d'agglomération nouvelle.

III. — Le fonctionnement des régimes particuliers.

Ils sont au nombre de deux et concernent, le premier les collectivités locales de la région d'Ile-de-France, le second celles des Départements d'Outre-Mer.

A. — Le régime propre à la région d'Ile-de-France (art. 46 de la loi du 6 janvier 1966).

La loi n° 64-707 portant réorganisation de la région parisienne avait institué pour les attributions de taxe locale sur le chiffre d'affaires aux collectivités locales de la région parisienne :

- une péréquation communale (art. 33 de la loi) ;
- une péréquation départementale (art. 34 à 36 de la loi).

(1) Voir *infra* « Les interventions du Fonds d'action locale ».

Pour la réalisation de ces péréquations, l'article 46 de la loi du 6 janvier 1966 a substitué aux attributions de taxe locale sur le chiffre d'affaires celles visées aux articles 40 et 41 du même texte; de son côté, la loi n° 76-39 du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région d'Ile-de-France a maintenu les systèmes en place qui sont actuellement les suivants :

1. Péréquation communale :

Les communes perçoivent directement l'attribution au titre du minimum garanti par habitant (1), à laquelle elles ont éventuellement droit, ainsi que les recettes à provenir de la répartition générale des ressources du Fonds d'action locale (1).

Par contre, elles ne reçoivent qu'une partie des allocations théoriques qui leur sont dues au titre des articles 40 et 41 de la loi du 6 janvier 1966, le solde étant versé au Fonds d'égalisation des charges communales.

Les mécanismes de redistribution mis en place par ce fonds sont légèrement différents selon que les communes bénéficient ou non d'abattements sur leur base d'imposition à la taxe spéciale d'équipement prévue à l'article 1067 du Code général des impôts, en application de l'article 7 de la loi n° 61-845 du 2 août 1961.

Les 214 communes qui ne bénéficient d'aucun abattement sur cette taxe reçoivent directement une attribution fixée, une fois pour toutes, au montant perçu en 1967 des diverses taxes supprimées en 1968. La différence entre cette attribution, non évolutive, et le montant des allocations théoriques au titre des articles 40 et 41 de la loi du 6 janvier 1966, est versée au Fonds d'égalisation des charges communales.

Les 88 communes qui bénéficient d'un abattement de 30 % sur cette taxe spéciale d'équipement et les 998 communes, qui ont un taux d'abattement de 75 %, ne versent au Fonds d'égalisation des charges communales qu'une somme respectivement égale à 70 % et 25 % de la différence entre leurs droits théoriques dans le système national et le montant de la recette garantie qui leur est propre. En revanche, elles reçoivent de ce Fonds des attributions affectées d'un coefficient d'abattement égal, selon les cas, à 30 ou 75 %.

Le classement des communes vis-à-vis de la taxe spéciale d'équipement propre à la région d'Ile-de-France, primitivement fixé par le décret du 2 mars 1962, modifié par le décret du 27 décembre 1973, est, aux termes de l'article 13-1 de la loi n° 75-678 du 3 juillet 1975, supprimant la patente et instituant la taxe professionnelle, maintenant arrêté chaque année, pour l'année suivante, par le conseil régional.

Les attributions servies par le comité d'égalisation des charges des communes sont calculées à raison de :

— 70 % au prorata de la population telle qu'elle résulte du recensement général de la population ou des recensements complémentaires, éventuellement augmentée de la population fictive ;

— 30 %, soit le solde, réparti à raison de :

— 90 %, soit 27 % de l'ensemble, en fonction d'un indice communal égal au rapport entre le montant des impôts sur les ménages par habitant, levés dans chaque commune l'année précédente dans l'ensemble des communes de la région ;

— 10 %, soit 8 % de l'ensemble, en fonction du rapport entre la valeur du centime démographique dans chaque commune et la valeur du centime démographique dans l'ensemble des communes de la région.

2. Péréquation départementale :

Sont perçues directement par les collectivités intéressées les allocations de l'article 42 et les versements complémentaires du Fonds d'action locale sur ses ressources propres (1), ainsi que l'attribution prévue à l'article 41 au profit de la région d'Ile-de-France calculée, au prorata des 75 % des impôts sur les ménages compris dans la taxe spéciale d'équipement prévue à l'article 1067 du Code général des impôts.

(1) Voir *infra* « Les interventions du Fonds d'action locale ».

Les autres attributions dues aux départements au titre des articles 40 et 41 forment une masse globale qui fait l'objet d'une double répartition successive :

a) Une première répartition s'opérant à raison de :

- 25 % au profit de la région d'Ile-de-France ;
- 60 % au profit de Paris et des 7 départements de la région répartis entre eux au prorata de leur population ;
- 15 % au profit du Fonds d'égalisation des charges départementales.

b) Cette dotation du Fonds d'égalisation des charges départementales est elle-même répartie à concurrence de :

- 2/10 au prorata du nombre d'habitants tel qu'il résulte du recensement général de 1975 ;
- 4/10 au prorata des impôts sur les ménages de l'année précédente ;
- 4/10 en fonction d'un indice variant en proportion directe de l'accroissement des populations entre 1962 et 1975 et en proportion inverse de la valeur du centime de l'année précédente.

B. -- Le régime propre aux collectivités locales des départements d'outre-mer
(art. 45 de la loi du 6 janvier 1966).

Aux termes de l'article 45-1 de la loi du 6 janvier 1966, les Départements et communes d'Outre-Mer bénéficient des attributions de garantie, visées à l'article 40, dans les mêmes conditions que les départements et communes de la métropole.

Par contre, le législateur a estimé qu'en raison de l'originalité de leurs structures économiques et sociales, ainsi que des particularités du régime des impôts directs locaux applicables dans les Départements d'Outre-Mer, il n'était pas possible de mettre en parallèle l'effort fiscal des collectivités locales de ces départements et celui des collectivités locales de la métropole.

C'est pourquoi, il a prévu en leur faveur un système d'attributions qui se substitue à celui retenu pour la métropole par l'article 41 du même texte. Sur le montant de la somme à distribuer en application de cet article 41, une quote-part à répartir, entre elles, selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat, est réservée, chaque année, à l'ensemble des collectivités locales des départements d'outre-mer. Cette quote-part, d'abord égale au pourcentage donné par le rapport des produits, outre-mer et en métropole, de la taxe locale sur le chiffre d'affaires et des taxes assimilées perçues en 1965, 1966 et 1967, est maintenant fixée par le rapport des populations, telles qu'elles ressortent du dernier recensement général. Elle est actuellement de 2,194 %.

La répartition s'effectue en quatre temps :

1° Partage en quatre masses affectées chacune à un département, effectué :

- pour moitié au prorata de la population de chaque département, par rapport à la population de l'ensemble ;
- pour moitié selon un indice d'effort fiscal tenant compte, pour chaque département, à la fois du montant total des impositions mises en recouvrement l'année précédente et du taux de recouvrement de la pénultième année.

2° Partage des masses départementales en parts départementale et communale au prorata des impôts supprimés, perçus en 1965, 1966 et 1967 ;

3° Répartition des trois quarts de la masse communale entre les communes au prorata de leur population ;

4° Répartition du quart restant en fonction d'un indice d'effort fiscal tenant compte du montant des impôts directs levés l'année précédente.

IV. — Les interventions du Fonds d'action locale.

La loi du 6 janvier 1966 fait obligation au Fonds d'action locale de financer, sur ses ressources propres, les compléments d'attributions correspondant au minimum garanti par habitant prévu par l'article 42, ainsi que les allocations supplémentaires à verser, en application de l'article 43, aux communes touristiques ou thermales, aux stations nouvelles et à leurs groupements.

Ce financement assuré, la loi laisse au comité de gestion du Fonds d'action locale, composé en majorité d'élus locaux, toute latitude pour répartir les sommes mises à sa disposition, sous la seule condition de ne faire appel qu'à des critères objectifs.

A. — Les interventions définies par la loi.

a) *Le minimum garanti par habitant (art. 42 de la loi du 6 janvier 1966) :*

Selon les dispositions de l'article 42 de la loi du 6 janvier 1966, les communes et départements qui reçoivent, au total, en application des articles 40 (Attribution de garantie) et 41 (Attribution en fonction de l'effort fiscal) une somme inférieure à un minimum garanti par habitant ont droit à une attribution complémentaire égale à la différence :

Attribution complémentaire = (minimum garanti par habitant × population) — (attribution article 40 + attribution article 41).

Aux termes de l'article 42 de la loi du 6 janvier 1966, le minimum garanti par habitant, fixé, en 1968, à 53 F pour les communes et à 22,50 F pour les départements, était, chaque année, revalorisé à concurrence de la moitié du taux de progression du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Toutefois, pour compenser l'écart qui se creusait d'année en année entre le montant des ressources assurées au titre du versement représentatif de la taxe sur les salaires, d'une part aux collectivités les plus défavorisées, d'autre part à celles structurellement mieux équilibrées, cette dernière disposition a été modifiée par la loi de finances rectificative pour 1971 qui précise qu'à compter du 1^{er} janvier 1972 l'indice de revalorisation applicable au minimum garanti par habitant est égal au taux de croissance du versement représentatif.

Par ailleurs, et pour garantir les communes contre une diminution du montant des attributions servies au titre du minimum garanti par habitant qui aurait pu résulter d'une baisse de population enregistrée à l'occasion du recensement général de 1975, l'article 84 de la loi de finances pour 1976 du 30 décembre 1975 dispose que, pour la détermination de l'allocation complémentaire au titre du minimum garanti par habitant servie en 1976, il n'est pas tenu compte d'une éventuelle diminution de population communale constatée en 1975.

Enfin, pour la détermination des droits des collectivités à cette attribution complémentaire, il convient d'ajouter aux attributions des articles 40 et 41 le tiers des revenus bruts annuels du patrimoine lorsqu'il a excédé 4 % par habitant en moyenne au cours des trois exercices précédents.

b) *Les allocations supplémentaires aux communes touristiques ou thermales, aux stations nouvelles et à leurs groupements : article 43 de la loi du 6 janvier 1966 :*

Sous l'empire de l'ancienne taxe locale sur le chiffre d'affaires, les communes touristiques comportaient de nombreux commerces qui acquittaient cette taxe au taux de 8,50 %. Pour compenser la perte de recettes importantes qu'elles enregistraient à la suite de la suppression de cette imposition, la loi de 1966 a prévu de leur attribuer, sur les crédits du FAL, une allocation supplémentaire tenant compte de la population permanente, de la capacité d'hébergement et d'accueil touristique existante ou en voie de création... ainsi que l'importance des équipements collectifs touristiques et thermaux correspondants ».

Le montant global de la ressource affectée s'élevait en 1968 à 0,50 % du montant total du VRTS ; il est, depuis 1972, égal à 1 % de ce montant.

Aux termes des décrets n^{os} 68-913 du 18 octobre 1968, 72-1035 du 16 novembre 1972 et 74-1034 du 5 décembre 1974, les conditions d'application de l'article 43 de la loi de 1966 sont ainsi définies :

1° Ouverture des droits :

a) Pour les stations anciennes, il convient de présenter :

— soit une capacité d'accueil existante supérieure à 750 et un rapport supérieur à 15 % entre cette capacité d'accueil et la population permanente multipliée par un coefficient de pondération démographique ;

— soit une capacité d'accueil existante supérieure à 500 et un rapport supérieur à 75 % avec la population permanente multipliée par le coefficient de pondération démographique.

Le coefficient de pondération démographique varie de 0,75 pour les villes de 200 000 habitants et plus à 1,50 pour les communes de moins de 2 000 habitants ;

b) Pour les stations nouvelles, justifier d'une capacité d'accueil en voie de création au moins égale à 1 500 avec doublement de la capacité existante.

2' La répartition :

La dotation est affectée aux stations anciennes pour 90 % et aux stations nouvelles pour 10 %.

Entre les stations anciennes, la répartition s'effectue au prorata du montant des impôts sur les ménages levés l'année précédente, défini comme pour le calcul de l'attribution en fonction de l'effort fiscal, affecté du pourcentage donné par le rapport :

$$\frac{\text{Indice de capacité d'accueil.}}{\text{Population permanente.}} \times \text{Coefficient de pondération démographique.}$$

Entre les *stations nouvelles*, le partage est réalisé au prorata du rapport entre la moyenne des dépenses d'équipement supportées pendant les trois années précédentes et la valeur du centime démographique.

Qu'il s'agisse de stations anciennes ou de stations nouvelles, les communes qui ne rempliraient pas seules les conditions requises pour bénéficier de cette allocation supplémentaire peuvent se grouper. Dans ce cas, l'allocation versée au groupement sera égale au total des droits de chaque commune membre, majorée de 5 %.

B. - - Les interventions à l'initiative du comité de gestion.

a) *La dotation précipitaire en faveur des collectivités locales d'outre-mer :*

Dès l'origine, le comité du FAL a admis de compléter les allocations servies aux collectivités locales d'Outre-Mer, au titre de l'article 45-2, par une dotation précipitaire.

Le montant global du prélèvement opéré à cet effet sur les ressources du FAL était, à l'origine, calculé en fonction du rapport du produit perçu en 1964, 1965 et 1966 dans les collectivités locales d'Outre-Mer, d'un part, et en métropole, d'autre part, des taxes supprimées en 1967.

A compter de l'année 1971, par souci d'homogénéité avec le prélèvement de l'article 45-2, le taux a été calculé en fonction du rapport des populations, soit à l'époque 2,15 %. Compte tenu des résultats du recensement de 1975, ce pourcentage est actuellement de 2,194 %, comme pour la dotation de l'article 45-2 puisque les bases de calcul sont désormais les mêmes.

La répartition s'effectue selon des règles variables d'un département à l'autre :

— En Martinique et en Guadeloupe : pour moitié selon la procédure applicable aux crédits de la section locale du FIDOM (Fonds d'investissement des départements d'outre-mer), pour moitié par le préfet après avis de la commission départementale d'équipement en fonction des actions touristiques entreprises par les communes et leurs groupements ;

— En Guyane : selon la procédure en usage pour les crédits de la section locale du FIDOM ;

— A la Réunion : avant 1970, comme en Guyane ; depuis 1970, en fonction des populations.

b) *L'aide au démarrage des communautés urbaines :*

Pour aider les communautés urbaines à résoudre les problèmes financiers liés à la mise en place de l'institution, le comité de gestion du Fonds d'action locale a décidé de leur accorder, l'année de leur création et l'année suivante, une aide de démarrage fixée à 3 F par habitant et par an.

Cette aide a été attribuée aux neuf communautés urbaines qui existent actuellement.

c) *La répartition générale des ressources du Fonds d'action locale :*

Elle porte sur le reliquat des ressources du Fonds d'action locale après défalcation de l'ensemble des prélèvements précédemment décrits et s'effectue selon la formule :

$$\text{Population} \quad \backslash \quad \frac{\text{Impôts sur les ménages}}{\text{Valeur du centime}}$$

Choisie après de nombreuses études, cette formule est apparue comme la plus représentative des éléments essentiels à prendre en considération puisque, à côté du facteur démographique, elle fait intervenir la notion d'effort fiscal donnée par le montant des impôts sur les ménages et celle de richesse de la collectivité, exprimée par la valeur de son centime. Elle aboutit ainsi à récompenser l'effort fiscal imposé aux habitants et dont le montant est d'autant plus élevé que la valeur du centime est plus faible.

Cependant le rapport :

$$\frac{\text{Montant des impôts sur les ménages}}{\text{Valeur du centime}}$$

n'est pris en considération que pour la valeur de sa racine carrée, afin de réduire l'amplitude considérable des écarts qui seraient, sans cela constatés d'une collectivité à l'autre dans le montant des attributions par habitant.

Par ailleurs, sous l'empire de l'ancienne taxe locale sur le chiffre d'affaires, les départements déshérités recevaient, du fonds national de péréquation, des allocations supplémentaires inversement proportionnelles à la valeur de leur centime superficiaire. Ces allocations entrent certes dans la définition des bases de calcul de l'actuelle attribution de garantie, mais, du fait de sa dégressivité annuelle les départements ainsi concernés auraient risqué de connaître des difficultés auxquelles leur faible potentiel fiscal ne leur aurait pas permis de porter remède. C'est pourquoi le comité de gestion du Fonds d'action locale a décidé qu'à partir de 1973, une fraction, dont le taux depuis 1976 est égal à 20 % de la répartition générale des ressources du Fonds d'action locale, serait distribuée entre les départements selon la formule :

$$\frac{\text{Superficie}}{\text{Population}} \quad \backslash \quad \frac{\text{Impôts sur les ménages}}{\text{Valeur du centime}}$$

V. -- *Premier complément intervenu dans le cadre de la loi :
la création de l'allocation compensatrice.*

Dans les premières années d'application du système il était apparu que certaines collectivités, malgré un effort fiscal très important, risquaient de se trouver en difficulté par suite de la dégressivité de l'attribution de garantie. C'était en particulier le cas des communes qui, avant 1968, disposaient de fortes rentrées de taxe locale, et pour lesquelles, par conséquent, la diminution relative des attributions de garantie n'était pas compensée par l'accroissement relatif des allocations de l'article 41.

L'article 23-1 de la loi de finances rectificative pour 1971 a donc prévu la mise en place d'une allocation compensatrice destinée à venir en aide aux collectivités qui malgré une augmentation de leur pression fiscale supérieure à la moyenne nationale, percevaient un montant total d'attribution au titre du VRTS marquant, par rapport à celui de l'année précédente un taux de progression inférieur à celui de la masse globale à répartir entre l'ensemble des bénéficiaires.

C'est pourquoi l'article 23-1 de la loi de finances rectificative pour 1971 devenu l'article 41 bis de la loi du 6 janvier 1966 précise qu'une allocation compensatrice est attribuée aux communes et aux départements qui remplissent simultanément les deux conditions suivantes :

1° Avoir, deux années avant l'année considérée, recouvré par habitant, au titre des impôts et taxes visés à l'article 41, une somme supérieure d'au moins 5 % à la moyenne constatée pour les collectivités ou pour les groupements de collectivités dotés d'une fiscalité propre, appartenant à la même tranche de population.

2° Avoir reçu l'année précédente, en application des articles 40, 41 et 43 des recettes progressant, par rapport à l'année antérieure, selon un taux inférieur à celui du montant global du versement représentatif de la taxe sur les salaires au titre des mêmes articles.

Aux termes du décret du 26 juin 1972, pris pour l'application de l'article 23-1 de la loi de finances rectificative pour 1971, cette allocation compensatrice est égale à la différence entre :

« — d'une part, le montant qu'auraient atteint l'année précédente pour la collectivité considérée, les allocations reçues au titre des articles 40, 41, 43 et l'allocation calculée en vertu de l'article 41 bis si ce montant avait progressé par rapport à l'année antérieure dans la même proportion que celui du VRTS se rapportant aux articles 40, 41 et 43 ;

« — d'autre part, le montant effectif des attributions perçues l'année précédente en application des articles 40, 41, 43.

« Mais par ailleurs l'allocation compensatrice ne peut excéder le tiers des allocations perçues par la collectivité l'année précédant du chef des articles 40, 41 et 43. »

Enfin lorsque l'écart de pression fiscale par habitant est compris entre 5 et 15 %, par rapport à la moyenne, l'allocation compensatrice est diminuée de 0,1 % par centième de point d'écart entre le pourcentage réel et 15 % sans toutefois pouvoir être ramené au-dessous de 1 % de son montant initial.

TITRE II

L'évolution du financement des budgets locaux par le versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Pour mesurer cette évolution, il a été procédé à la comparaison, depuis 1968 jusqu'à 1974, dernier exercice dont les résultats sont connus, du montant du VRTS reçu par les différents bénéficiaires avec quelques postes significatifs des budgets locaux ; le VRTS étant une recette de fonctionnement, les comparaisons portent sur des postes de la section de fonctionnement de ces budgets.

Elles ont été effectuées sur la base de renseignements extraits des documents fournis annuellement par la Direction de la comptabilité publique au Ministère de l'Economie et des Finances. Pour cette raison, les communes sont ventilées en fonction des strates de population retenues par cette direction ; pour la même raison, il n'a pu être établi de comparaison pour les districts à fiscalité propre, qui perçoivent directement l'attribution du VRTS en fonction de l'effort fiscal, les renseignements les concernant n'étant pas individualisés.

Dans un souci d'homogénéité, les mêmes postes budgétaires ont été retenus pour l'ensemble des bénéficiaires. Les comparaisons portent donc sur le versement représentatif de la taxe sur les salaires, et :

- les produits de la fiscalité directe locale :
- les recettes de fonctionnement ;
- les dépenses de personnel ;
- les charges nettes d'entretien de la voirie et des réseaux, ainsi que d'aide sociale ;
- le total des dépenses de fonctionnement stricto-sensu, c'est-à-dire le total de la section de fonctionnement des budgets locaux diminué des dotations aux provisions, des charges sur exercices antérieurs, des prélèvements pour dépenses d'investissement ainsi que des excédents ordinaires de clôture.

Toutefois, pour les communes de moins de 10 000 habitants les rubriques concernant les dépenses d'entretien de la voirie et des réseaux et les charges nettes d'aide sociale, n'ont pu être servies, les renseignements les concernant n'étant pas individualisés par les services de la Direction de la Comptabilité publique.

Sous cette réserve, les comparaisons font apparaître pour chaque rubrique le rapport entre le montant du VRTS et le poste retenu.

Les différentes rubriques sont d'une importance, et partant d'une signification, variables selon les bénéficiaires, et pour les communes, selon les strates de population ; cependant il a paru intéressant de tenter d'expliquer les constatations auxquelles les comparaisons ainsi effectuées permettent de procéder.

A cette fin, il sera procédé à la comparaison du montant du VRTS successivement avec les recettes, puis avec les dépenses des collectivités locales.

CHAPITRE PREMIER

VERSEMENT REPRÉSENTATIF DE LA TAXE SUR LES SALAIRES
ET RECETTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

A ce titre, deux comparaisons seront effectuées, la première avec les recettes fiscales des collectivités locales, la seconde avec l'ensemble de leurs recettes de fonctionnement.

Qu'il s'agisse des communes, des communautés urbaines ou des départements, le rapport entre le VRTS et les produits de la fiscalité directe, d'une part, l'ensemble des recettes des collectivités, d'autre part, a connu depuis 1968 une progression quasi constante.

Cependant, cette constatation générale recouvre des progressions différentes selon les catégories de bénéficiaires, qu'il convient d'analyser plus en détail.

I. — Versement représentatif de la taxe sur les salaires et fiscalité directe locale.

Lorsque l'on compare les recettes de VRTS avec les produits fiscaux, il est courant d'englober dans ces produits fiscaux ceux de la fiscalité directe, ceux de la fiscalité indirecte et les recettes de VRTS elles-mêmes.

La comparaison, dont les résultats en pourcentage figurent dans le tableau ci-dessous, ne porte que sur les produits de la fiscalité directe, c'est-à-dire :

- de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- de la taxe d'habitation ;
- de la patente,

auxquels ont été ajoutés les produits de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

BENEFICIAIRES	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Communes de :							
Moins de 700 habitants.....	60,72	67,15	69,10	74,23	74,73	76,17	79,78
700 à 2 000 habitants.....	65,44	70,33	75,57	75,87	74,97	84,72	79,34
2 000 à 5 000 habitants.....	67,91	70,90	73,29	75,62	72,95	73,08	75,32
5 000 à 10 000 habitants.....	65,07	68,51	70,66	72,53	69,88	70,03	74,52
10 000 à 20 000 habitants.....	66,35	65,60	71,42	72,15	68,87	70,49	72,52
20 000 à 50 000 habitants.....	67,03	65,43	70,66	73,37	69,70	71,93	76,14
50 000 à 100 000 habitants.....	63,73	64,66	71,30	74,80	73,57	74,82	79,06
Plus de 100 000 habitants.....	83,43	77,72	85,24	89,74	85,47	84,40	88,22
Communautés urbaines.....	28,95	25,32	34,13	37,62	36,10	37,55	42,90
Départements	33,94	35,12	36,49	37,19	36,24	36,06	38,30

A. — Les communes.

Le rapport entre le montant des attributions servies au titre du VRTS et les produits de la fiscalité directe des communes a varié entre 60,72 et 88,22 % selon l'importance de la collectivité et selon l'année.

Le rapport le plus faible, qui, lors de la mise en place du VRTS et dans les deux années qui ont suivi, se situait au niveau des communes de moins de 700 habitants concernait en 1974 celles de 10 000 à 20 000 habitants, le rapport le plus élevé se situe de façon constante au niveau des communes de plus de 100 000 habitants.

Cette constatation peut s'expliquer à la fois par le jeu des mécanismes de la loi du 6 janvier 1966, et par l'évolution du rôle des communes.

Les communes de moins de 700 habitants sont celles qui, avant 1968, percevaient dans l'ensemble les recettes de taxe locale sur le chiffre d'affaires les moins élevées en raison de la modestie de leur appareil commercial. Les premières années d'application du système, pendant lesquelles les attributions de garantie ont représenté la quasi-totalité du VRTS ne leur ont donc pas été favorables. Par contre, en raison de la dégressivité annuelle de la part de ces attributions dans l'ensemble du VRTS et de la croissance corrélative de la part revenant aux attributions en fonction de l'effort fiscal, leurs recettes de VRTS ont rapidement atteint un taux de croissance plus élevé que pour les autres catégories de bénéficiaires. Elles n'en demeurent pas moins celles qui lèvent le plus faible montant d'impôt sur les ménages (1).

La situation est différente pour les communes de plus de 100 000 habitants. Ce sont en général celles qui possédaient, avant 1968, l'appareil commercial et de service le plus développé ; à ce titre elles percevaient les recettes de taxe locale sur le chiffre d'affaires les plus élevées. Elles ont donc reçu pendant les premières années d'application du système les attributions de garanties les plus importantes.

Mais ce sont celles qui possédaient et qui, dans l'ensemble, possèdent encore le potentiel contributif le plus fort ; elles ont donc pu compenser la dégressivité des attributions de garantie par l'augmentation de leur fiscalité directe et par conséquent par les attributions de VRTS qui en découlent. Ce sont elles d'ailleurs qui lèvent le montant d'impôts sur les ménages par habitant les plus élevés, près de trois fois supérieur à celui des communes de moins de 700 habitants.

Reste le cas des communes entre 5 000 et 20 000 habitants qui sont celles pour lesquelles l'évolution la moins importante du rapport entre le montant du VRTS et celui de la fiscalité locale est enregistré. Les statistiques ne sauraient rendre compte de façon exhaustive de la diversité des situations qui peuvent se rencontrer dans les quelque 1 000 communes concernées.

Cependant il apparaît que les mécanismes du VRTS ne leur ont pas été aussi favorables que pour les villes de plus de 100 000 habitants, et plus récemment pour celles de moins de 700 habitants. En effet, l'importance de leur appareil commercial était très variable d'une commune à l'autre ; les attributions de garantie ont donc été également très variables entre les différentes communes concernées. De ce fait elles ont ressenti de façon très inégale la dégressivité de ces attributions, d'autant que leur potentiel fiscal et le montant de leur fiscalité directe étaient très dissemblables. Certaines ont pu, sans trop de difficulté, compenser par une fiscalité plus élevée la réduction de la part réservée aux attributions de garantie, d'autres malgré un effort fiscal important n'y sont parvenues que difficilement.

Mais ces communes de 5 000 à 20 000 habitants sont également celles dont le rôle comme pôle d'ancrage des populations face à l'exode rural a été considérablement affirmé et développé depuis quelques années. Elles ont ainsi été amenées à accroître le montant de leur fiscalité directe dans une proportion souvent plus importante que les autres communes, mais que les règles de la loi du 6 janvier 1966 n'ont pas permis de répercuter intégralement au niveau des attributions à provenir du VRTS.

B. — Les communautés urbaines.

Avec quelques à-coups, l'évolution générale s'est faite, là aussi, dans le sens d'un rapport de plus en plus élevé entre les attributions du VRTS et les produits de la fiscalité directe, ce qui montre que les recettes de VRTS des communautés urbaines ont crû plus rapidement que les produits de leur fiscalité.

Le rapport, inférieur à celui que l'on rencontre pour les communes, entre le montant de la fiscalité directe s'explique par le fait que les communautés urbaines ne perçoivent directement que l'attribution en fonction de l'effort fiscal. Si elles perçoivent également une recette de VRTS au titre de l'attribution de garantie, c'est par prélèvement sur l'attribution des communes qui les composent.

La progression particulièrement importante que l'on constate dans ce rapport, qui est passé de 28,95 % en 1968 à 42,99 % en 1974, s'explique, en partie, par l'augmentation du nombre des communautés urbaines, mais aussi par l'importance croissante des prélèvements qu'elles ont effectués sur les attributions des communes qui les composent.

(1) Voir sur ce point le tableau figurant en conclusion

C. — Les départements

Pour les départements, la tendance générale est également malgré quelques à-coups, à une progression d'ensemble du rapport entre les recettes de VRTS et les produits de la fiscalité directe locale.

Cependant ce rapport est sensiblement égal à la moitié de celui qui a été constaté pour les communes. Cela tient au fait que les bases de calcul des attributions à servir aux départements ne sont pas les mêmes que celles qui ont été retenues pour les communes.

En effet, d'une part, l'attribution de garantie pour les départements qui bénéficiaient autrefois des attributions de taxe locale sur le chiffre d'affaires assurées par le Fonds national de péréquation est calculée sur la base de 22,50 F par habitant contre 53 F pour les communes ; d'autre part, les départements ne bénéficient pas des accroissements démographiques constatés à l'occasion des recensements complémentaires de population. L'actualisation des bases de répartition de cette attribution ne peut donc intervenir qu'à l'occasion des recensements généraux de population.

Enfin, et ainsi que cela a déjà été indiqué précédemment (1), l'attribution en fonction de l'effort fiscal servie aux départements, est calculée sur la moitié des impôts sur les ménages qu'ils ont levés l'année précédente, et non sur l'intégralité comme pour les communes. Cette réfaction est d'autant plus ressentie que le montant des impôts sur les ménages par habitant levés par les départements est inférieur de moitié à celui levé par les communes.

La conclusion d'ensemble que l'on peut tirer de cette comparaison est que, quel que soit le bénéficiaire, les recettes de VRTS, ont crû plus rapidement de 1968 à 1974 que les produits de la fiscalité directe locale.

II. — Versement représentatif de la taxe sur les salaires et recettes de fonctionnement des collectivités locales.

La comparaison effectuée ici porte sur l'ensemble des recettes inscrites à la section de fonctionnement des budgets locaux. A ce titre ont été retenus, outre les produits de la fiscalité directe et indirecte, le montant du VRTS lui-même, ainsi que les subventions, participations et contingents reçus et les produits de l'exploitation et du domaine que, pour certaines collectivités, notamment de faible dimension, peuvent revêtir une très grande importance.

Comme précédemment, le rapport entre le montant du VRTS reçu et le total des recettes de fonctionnement s'exprime en pourcentage.

BENEFICIAIRES	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Communes de :							
Moins de 700 habitants.....	27,34	30,95	30,68	31,25	31,41	29,78	31,53
700 à 2 000 habitants	29,58	32,36	32,19	32,67	38,39	32,09	33,13
2 000 à 5 000 habitants	29,54	31,98	32,54	32,70	32,03	31,88	32,79
5 000 à 10 000 habitants	29,27	31,54	32,12	32,18	31,55	31,41	32,65
10 000 à 20 000 habitants	30,03	31,83	33,41	32,80	32,15	32,48	33,36
20 000 à 50 000 habitants	30,67	32,48	33,64	33,65	32,51	33,20	34,53
50 000 à 100 000 habitants	29,46	31,57	33,11	33,68	32,60	32,99	34,22
Plus de 100 000 habitants.....	26,32	25,64	27,44	28,65	28,21	30,20	29,48
Communautés urbaines.....	16,60	15,93	19,47	20,32	19,25	19,63	20,70
Départements	11,88	12,13	12,35	12,43	12,47	12,33	12,41

(1) Voir *supra* : le fonctionnement du système.

Le tableau ci-dessus appelle pour l'essentiel deux remarques :

La première confirme la tendance déjà observée à l'élévation, certes parfois ponctuée d'à-coups, du rapport entre les deux postes comparés. Hormis les communautés urbaines qui constituent un cas particulier, le taux de progression le plus élevé se situe au niveau des communes comprises entre 50 et 100 000 habitants ; pour les autres bénéficiaires il est sensiblement identique, à l'exception des départements pour lesquels il est légèrement plus faible. Sur ce dernier point, les explications données précédemment en ce qui concerne l'incidence, sur cette évolution, des mécanismes de calcul des attributions du VRTS, demeurent valables :

La seconde remarque a trait au niveau de ce taux nettement inférieur à celui qui avait été constaté précédemment puisqu'il se situe dans l'ensemble, à la moitié. Cela tient au fait que la comparaison porte, non plus sur un seul poste de recettes, mais sur l'ensemble des recettes de fonctionnement des collectivités locales, déduction faite seulement des produits sur exercice antérieur et des réductions de charges.

Pour les communes, le taux le plus faible se situe de façon constante au niveau de celles de plus de 100 000 habitants, alors que précédemment c'étaient elles qui avaient le rapport le plus élevé entre les recettes de VRTS et les produits de la fiscalité directe locale. La contradiction entre ces deux comparaisons n'est qu'apparente ; elle montre qu'à côté des produits de la fiscalité directe locale, les grandes villes perçoivent d'autres ressources importantes, notamment en matière de fiscalité indirecte.

Le taux le plus élevé est celui du groupe des communes de 20 000 à 100 000 habitants.

Quelle que soit la strate de population à laquelle appartiennent les communes ces chiffres montrent l'importance, pour elles, des recettes de VRTS puisqu'elles représentent environ le tiers de leurs ressources de fonctionnement.

CHAPITRE II

VERSEMENT REPRÉSENTATIF DE LA TAXE SUR LES SALAIRES ET DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Ainsi que cela a été indiqué dans la présentation générale de cette seconde partie du rapport, la comparaison portera sur quatre postes des budgets locaux :

- les dépenses de personnel ;
- les charges nettes d'entretien de la voirie et des réseaux ;
- les charges nettes d'aide sociale ;
- le total des dépenses de fonctionnement.

Toutefois pour les deuxième et troisième postes, la comparaison ne pourra être effectuée que pour les communes de plus de 10 000 habitants, les renseignements concernant ces deux postes étant, pour les communes de moins de 10 000 habitants, comptabilisés de façon globale et non individualisés, dans les documents qui ont servi de base à ce rapport.

I. — Versement représentatif de la taxe sur les salaires et dépenses de personnel.

Les dépenses de personnel comptabilisées ici comprennent à la fois le montant des salaires versés et celui des charges sociales payées : elles concernent les employés titulaires comme les non-titulaires.

Au niveau national, les dépenses de personnel des communes représentent 47 p. 100 de leurs dépenses de fonctionnement. Cependant il ne s'agit là que d'un taux global qui varie selon les catégories de communes.

Plus faible dans les petites communes où le nombre d'employés est peu élevé et généralement de qualification modeste, il croît avec l'importance de la collectivité pour atteindre plus de 50 p. 100 pour les communes de 100 000 habitants. Il est vrai que c'est, en général, dans les villes de cette dimension que l'on rencontre les effectifs les plus nombreux aux qualifications les plus diversifiées (en pourcentage) :

BENEFICIAIRES	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Communes de :							
Moins de 700 habitants.....	117,85	120,70	130,26	132,94	134,01	136,34	136,87
700 à 2 000 habitants.....	112,50	120,32	120,88	122,04	122,37	124,58	123,45
2 000 à 5 000 habitants.....	105,76	111,86	112,79	112,60	112,94	113,80	112,09
5 000 à 10 000 habitants.....	93,90	98,66	100,43	98,47	99,04	98,57	98,07
10 000 à 20 000 habitants.....	85,71	86,53	92,15	89,42	89,67	90,22	90,45
20 000 à 50 000 habitants.....	84,05	83,54	87,42	86,47	85,42	85,77	86,45
50 000 à 100 000 habitants.....	77,66	79,77	82,24	82,23	83,53	83,41	82,45
Plus de 100 000 habitants.....	79,34	80,37	84,46	83,97	84,72	85,24	84,84
Communautés urbaines.....	109,86	45,46	60,08	62,33	59,39	58,38	62,78
Départements.....	149,95	152,67	146,80	164,74	164,36	159,11	149,66

Sur l'ensemble, une remarque générale peut être faite quant à la couverture croissante des dépenses de personnel par les recettes de VRTS, malgré l'accroissement des effectifs et malgré l'augmentation sensible des rémunérations et des charges sociales.

Au niveau d'une analyse plus fine, trois groupes doivent être distingués :

Le premier est celui des petites communes, de moins de 5 000 habitants, et des départements, pour lesquels le VRTS est supérieur, et parfois dans des proportions importantes, au montant des dépenses de personnel. C'est notamment le cas des communes de moins de 700 habitants, qui emploient plus de 40 % des agents communaux, et des départements pour lesquels le taux, après avoir fortement augmenté en 1971 et 1972, était, en 1974, de près de 150 %.

Le second groupe concerne les communes moyennes, qui comptent entre 5 000 et 50 000 habitants, et emploient environ le quart des agents : le taux de couverture des dépenses de personnel oscille, selon la taille des communes et selon l'année, entre 83,5 et 100 %.

Le dernier groupe, enfin, est celui des villes importantes, au-delà de 50 000 habitants. Pour elles, la progression sur la période considérée est, certes, moins forte que pour les petites communes, mais le fait à souligner est l'importance du taux de couverture de cette catégorie des dépenses par les recettes de VRTS qui se situe à un niveau, dans l'ensemble, supérieur à 80 %.

Cela est particulièrement remarquable pour des collectivités qui emploient près du tiers des effectifs salariés municipaux, parmi lesquels se situent tous les agents percevant les rémunérations les plus élevées.

II. — Versement représentatif de la taxe sur les salaires et charges nettes d'entretien de voirie et de réseaux.

Le montant des charges nettes d'entretien de la voirie et des réseaux est égal à la différence entre le montant brut des dépenses et celui des recettes versées en atténuation.

En moyenne nationale, ces charges représentent 23 % des dépenses de fonctionnement des communes ; le chiffre est plus élevé pour les départements, puisqu'il est de l'ordre de 25 % environ. Mais, là encore, il ne s'agit que d'une moyenne qui est susceptible de légères variations d'une commune à une autre, puisque la « fourchette » varie entre 22,5 %, pour les communes entre 50 000 et 100 000 habitants, et 24,1 % pour celles qui ne comptent que 10 000 à 20 000 habitants.

BENEFICIAIRES	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
	(En pourcentage.)						
Communes de :							
10 000 à 20 000.....	480		512	543	599	622	637
20 000 à 50 000.....	523	>	587	620	620	664	700
50 000 à 100 000.....	550		643	644	761	764	798
Plus de 100 000.....	>		652	867	841	818	777
Communautés urbaines.....	>	>	295	249	351	279	388
Départements.....	61,8	>	67,7	71,2	71,2	74,6	76,1

Le tableau ci-dessus est incomplet. En effet, le montant des charges nettes d'entretien de la voirie et des réseaux n'a pu être individualisé, en ce qui concerne la ville de Paris, pour l'année 1968. Il s'ensuit que la comparaison pour les villes de plus de 100 000 habitants entre les recettes de VRTS et les charges de cette nature serait sans signification. Par ailleurs, les ventilations effectuées dans les dépenses de fonctionnement des collectivités locales pour l'année 1969 ne permettent pas d'individualiser les charges qui font l'objet du présent chapitre ; il en a été de même l'année précédente en ce qui concerne les communautés urbaines.

Plus que l'évolution générale qui, hormis dans le cas des communes de plus de 100 000 habitants, confirme ici encore l'importance croissante des ressources du VRTS par rapport au poste de dépense considéré, c'est le taux lui-même de couverture des charges par catégorie de bénéficiaires qui mérite d'être relevé.

Pour les communes, le taux le plus faible est celui des communes de 10 000 à 20 000 habitants, alors que le plus élevé est celui des communes de 50 000 à 100 000 habitants. Cette constatation rejoint celle faite en préambule de ce paragraphe quant à l'importance comparée des dépenses de cette nature dans les budgets locaux. C'est là une conséquence de la différence de densité des communes moyennes par rapport aux communes plus peuplées, malgré la compensation que peut entraîner pour les premières la charge inférieure par rapport aux secondes d'entretien des réseaux.

Si l'on examine l'évolution du taux, seules les communes de plus de 100 000 habitants marquent une diminution sensible d'année en année ; cela tient à la part croissante d'entretien des réseaux qui croissent plus vite que les recettes de VRTS alors que la situation est l'inverse pour les charges d'entretien de la voirie.

En ce qui concerne les départements, le taux de couverture est très nettement inférieur à celui des communes, puisqu'il varie de 61,8 à 76,1 %. C'est là une des conséquences de l'importance de la voirie départementale, qui compte près de 350 000 kilomètres de voirie pour 96 départements contre 450 000 kilomètres environ de voirie communale pour 36 500 communes.

Ce tableau montre par ailleurs que, si le transfert dans la voirie départementale de la voirie nationale secondaire, accepté par la majorité des départements, après déclassement, s'est traduit par un accroissement des dépenses, cet accroissement a été compensé par les recettes que les départements ont perçues en contrepartie, puisque les ressources de VRTS ont crû plus rapidement que les charges d'entretien de la voirie et des réseaux. Cette remarque est d'autant plus importante que, pendant la même période, l'état du réseau s'est très sensiblement amélioré.

III. — Versement représentatif de la taxe sur les salaires et charges nettes d'aide sociale.

Comme pour le poste précédent, les charges nettes retenues ici sont constituées par la différence entre les dépenses et les recettes d'aide sociale des groupes I, II et III et autres aides sociales telles qu'elles apparaissent dans les comptes de gestion.

Les charges nettes sont, au niveau national, de l'ordre de 7 % des budgets communaux, la charge allant croissant avec l'importance de la commune.

Les résultats de cette comparaison sont donnés dans le tableau ci-dessous sous forme de pourcentages.

La même remarque qu'au paragraphe précédent doit être faite en ce qui concerne l'année 1969 ; par ailleurs, il n'a pas été jugé nécessaire de faire figurer dans ce tableau les renseignements concernant les communautés urbaines.

En effet, en raison de la modicité du montant des charges nettes d'aide sociale qu'elles ont supportées, et qui a été de 110 000 F en 1970, 980 000 F en 1973 et 4 728 000 F en 1974, toute comparaison avec les ressources du VRTS serait sans signification.

BENEFICIAIRES	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Communes de :							
10 000 à 20 000 habitants	717	»	701	687	707	730	755
20 000 à 50 000 habitants	671	»	103	693	687	698	712
50 000 à 100 000 habitants	659	»	756	698	679	682	676
Plus de 100 000 habitants.....	(1)	»	315	336	328	287	362
Départements	96,6	»	73,5	76,1	75,5	79,2	78,1

(1) Les renseignements concernant Paris n'ont pu être individualisés.

Sur l'évolution générale, les bénéficiaires peuvent être classés en trois groupes :

- celui des communes jusqu'à 50 000 habitants, pour lesquelles les recettes de VRTS se sont accrues plus rapidement que les charges nettes d'aide sociale ;
- celui des communes entre 50 000 et 100 000 habitants, pour lesquelles l'évolution des deux postes a été sensiblement la même ;
- celui des communes de plus de 100 000 habitants et des départements, pour lesquels les charges nettes d'aide sociale se sont accrues plus rapidement que les ressources du VRTS.

Pour les communes de plus de 100 000 habitants, il convient de signaler que les charges imputables à la seule ville de Paris représentent plus de la moitié de la charge totale. Toutefois, la part de Paris, qui était de 63 % en 1970, était de 55 % en 1974. c'est dire que les dépenses des autres communes de plus de 100 000 habitants croissent plus rapidement que celles de la ville de Paris.

IV. — Versement représentatif de la taxe sur les salaires et total des dépenses de fonctionnement des collectivités locales.

Il a paru intéressant, après avoir comparé les recettes de VRTS des collectivités locales avec les postes les plus importants de la section de fonctionnement, de les rapprocher du montant de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

Les résultats de cette comparaison sont donnés dans le tableau ci-dessous, sous forme de pourcentage.

BENEFICIAIRES	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Communes de :							
Moins de 700 habitants.....	36,55	40,60	39,62	40,47	41,59	41,97	42,21
700 à 2 000 habitants.....	39,39	42,63	41,95	42,46	42,82	43,41	43,27
2 000 à 5 000 habitants.....	39,14	41,83	42,08	42,15	42,29	42,35	41,70
5 000 à 10 000 habitants.....	37,73	40,15	40,71	40,25	40,38	40,31	40,06
10 000 à 20 000 habitants.....	37,74	38,92	41,23	40,14	40,29	40,26	40,11
20 000 à 50 000 habitants.....	38,48	38,92	40,85	40,56	40,15	40,29	40,50
50 000 à 100 000 habitants.....	37,48	38,46	40,22	40,36	40,42	40,28	40,13
Plus de 100 000 habitants.....	30,62	29	31,68	33,07	33,03	35,62	34,25
Communautés urbaines.....	24,72	20,16	25,99	27,06	26,57	26,30	27,42
Départements	15,45	15,92	16,01	16,08	16,26	16,23	15,70

Lorsque l'on analyse la situation des communes, et si l'on isole le cas très particulier des communes de plus de 100 000 habitants, la constatation d'ensemble est celle d'une grande homogénéité entre les recettes de VRTS et les dépenses de fonctionnement, puisque l'amplitude maximale dans les variations de taux a été enregistrée en 1969 avec 4,7 %, tandis que la fourchette tend à se resserrer d'année en année.

Mais surtout, ce tableau est à rapprocher de celui qui figure au chapitre précédent au paragraphe concernant le VRTS et les recettes de fonctionnement des collectivités locales.

Les remarques faites à cette occasion sur la tendance générale à l'augmentation, sur l'ensemble de la période considérée, du rapport entre les recettes de VRTS et les autres postes de recettes des budgets locaux peuvent être transposées ici, avec toutefois une atténuation au niveau de l'examen par année puisque l'on observe pour les dernières années une stagnation voire même une légère régression de ce rapport.

Sont également transposables les observations concernant la situation des différents bénéficiaires vis-à-vis de ce rapport. Mais il convient d'observer que pour tous, le montant du VRTS représente une part plus importante dans les dépenses de fonctionnement que dans les recettes de fonctionnement.

Cela confirme que si le VRTS est d'abord une recette de fonctionnement il n'en constitue pas moins une part non négligeable de l'autofinancement des collectivités locales, par laquelle l'Etat contribue, aussi, au financement de leurs investissements.

CONCLUSION

La situation présente, les perspectives.

Les données chiffrées qui figurent au titre précédent ont montré que pour la quasi-totalité des bénéficiaires, les recettes de VRTS avaient, depuis la mise en place de ce versement jusqu'à 1974, augmenté plus rapidement que les différents postes de recettes ou de dépenses comparés.

Dès lors, on peut raisonnablement se demander pourquoi le Gouvernement a été amené à proposer au Parlement en 1976, la mise en place d'un système transitoire de répartition. Cela tient non pas à un problème de ressources, dont l'évolution demeure satisfaisante ainsi que le montre le tableau annexe I, mais un problème de répartition.

Les principes mis en place par le législateur de 1966 reposaient sur une idée simple, et qui demeure toujours valable, celle de récompenser les efforts des collectivités locales pour satisfaire les besoins de leurs habitants. C'est pourquoi une part croissante a été donnée dans la répartition aux attributions en fonction des impôts sur les ménages.

Mais ces impôts sur les ménages ont été très sensiblement affectés par les diverses mesures intervenues depuis 1966 dans le cadre de la réforme des finances directes locales.

C'est, en premier lieu, l'effet de la révision des valeurs locatives foncières qui a eu pour conséquence, tantôt d'accroître, tantôt de diminuer la part, dans le total des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de ceux afférents aux locaux d'habitation.

Lorsque cette part a été diminuée parce qu'il a été demandé davantage aux propriétaires de locaux affectés à d'autres usages, le montant des impôts sur les ménages a été automatiquement diminué.

Par ailleurs et conformément aux dispositions de l'article 41 de la loi du 6 janvier 1966, à la suite de la mise en application de ces nouvelles valeurs locatives foncières, les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties utilisées à usage commercial ont été exclus du montant des impôts sur les ménages, alors que, jusqu'à cette date, seuls en étaient exclus les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties afférents aux locaux à caractère industriel.

Certes, ces mesures étaient prévues lors de la mise en place du VRTS, mais leur incidence ne pouvait pas, alors, en être pleinement évaluée. En pratique, elles ont eu pour effet d'entraîner des évolutions fort différentes d'une commune à l'autre de l'effort fiscal demandé aux ménages.

Il s'en est suivi, malgré les mesures de préservation introduites par la loi de finances pour 1976, des disparités très importantes entre les différents bénéficiaires du taux de progression par rapport à l'année précédente des ressources de VRTS. C'est ce qui ressort du tableau ci-dessous, qui retrace, pour les années 1974 à 1976, l'évolution du montant par habitant des impôts sur les ménages levés l'année précédente et de celui retenu pour la répartition de l'année 1976, ainsi que l'évolution du montant des attributions par habitant.

BENEFICIAIRES	1974		1975		1976			Pourcentage (1).
	Impôts N-1	Attributions.	Impôts N-1	Attributions.	Impôts N-1	Impôts retenus.	Attributions.	
Communes de :								
Moins de 500 habitants.....	79,18	149,08	90,53	174,31	109,88	110,66	208,54	19,63
500 à 1 000 habitants.....	85,32	152,06	98,08	180,20	115,38	116,35	208,27	15,57
1 000 à 2 000 habitants.....	95	168,33	109,38	197,60	124,67	125,63	222,43	12,56
3 000 à 3 500 habitants.....	105,91	181,18	122,94	213,47	139,65	140,89	239,72	12,29
3 500 à 5 000 habitants.....	117,72	198,16	138,24	235,64	151,43	152,24	258,63	9,75
5 000 à 7 500 habitants.....	125,28	204,98	144,11	238,55	162,27	163,46	261,33	9,54
7 500 à 10 000 habitants.....	128,85	202,64	148,97	240,71	172,21	174,07	271,45	12,77
10 000 à 15 000 habitants.....	150,04	216,69	173,44	258,37	194,92	195,80	292,56	13,23
15 000 à 20 000 habitants.....	162,05	256,08	209,76	298,07	232,71	234,75	323,33	8,47
20 000 à 35 000 habitants.....	200,72	263,69	229,41	310,65	251,09	252,77	353,44	12,77
35 000 à 50 000 habitants.....	201,15	281,95	224,65	327,74	253,96	256,37	374,36	14,22
50 000 à 75 000 habitants.....	198,47	312,44	225,95	361,14	256,36	257,69	385,96	6,87
75 000 à 100 000 habitants.....	224,07	295,09	259,94	346,26	274,59	275,87	398,48	14,99
100 000 à 200 000 habitants.....	240,20	342,38	278,28	395,38	298,18	298,33	419,46	6,09
Plus de 200 000 habitants.....	197,03	414,97	227,01	476,20	277,39	277,39	547,91	15,05
Départements	35,44	61,23	39,59	71,05	41,14	41,15	77,58	9,19

{1) Pourcentage d'augmentation des attributions de 1976 par rapport à 1975.

Les données de ce tableau ne tiennent pas compte des glissements de population enregistrés à l'occasion du recensement général de 1975. En effet, en raison de l'évolution différente, de leur population, des communes sont passées dans la strate supérieure tandis que d'autres se sont retrouvées dans la strate inférieure ; l'ensemble des strates s'est ainsi trouvé affecté, si bien que la comparaison entre le montant, par habitant, des attributions de l'année 1975 et de l'année 1976, porte sur des données qui ne sont pas parfaitement homogènes. Une correction, au demeurant difficile à effectuer, pourrait atténuer quelque peu les écarts d'une strate à l'autre dans les taux de progression. Il n'en demeure pas moins que ceux-ci resteraient très importants.

C'est ce qui a conduit le Gouvernement à proposer au Parlement, lors de sa session dernière ordinaire de 1976, la mise en place d'un système de répartition qui, tout en ménageant les droits des collectivités en expansion démographique, prévoit pour chaque bénéficiaire, et pour l'essentiel des recettes de VRTS, un taux de progression annuel unique et identique à celui de la masse globale à répartir au niveau national. Seules échappent aux dispositions de ce système transitoire, les recettes relativement marginales à verser aux communes touristiques ou thermales, aux stations nouvelles et à leurs groupements en application de l'article 43 de la loi du 6 janvier 1966, ainsi que celles à provenir de la répartition générale des ressources du fonds d'action locale.

Pour l'avenir, il apparaît que le système de la loi de 1966 devra être modifié car il comporte en lui-même un butoir et un risque.

Le butoir, c'est celui de la richesse des collectivités locales. Le système mis en place par la loi du 3 janvier 1966 tient compte du produit des impôts demandés aux ménages, mais il ne fait pas référence au potentiel contributif des différents bénéficiaires. Or, certaines collectivités, qui possèdent un patrimoine immobilier à faible valeur locative accueillent des populations aux ressources modestes. Elles atteignent rapidement le seuil au-delà duquel tout accroissement de la pression fiscale devient impossible; elles perçoivent de ce fait des attributions de VRTS moins élevées que d'autres communes à richesse plus grande, alors que ce sont elles qui ont le plus de besoins.

Le risque c'est celui d'une inflation fiscale puisque les ressources de VRTS seront, en principe, d'autant plus importantes que les impôts locaux seront élevés.

Cependant l'achèvement de la réforme de la fiscalité directe locale qui conditionne la mise en place de nouveaux mécanismes ne sera atteint qu'en 1979. D'autre part, il paraît sage d'attendre les résultats du dépouillement du questionnaire adressé à tous les maires sur l'administration locale de la France pour entreprendre une réforme du VRTS qui doit s'insérer dans une réforme d'ensemble des finances des collectivités locales.

C'est pourquoi le projet de loi de finances pour 1978 propose la reconduction, pour l'année considérée, du système transitoire de répartition adopté pour l'année 1977.

ANNEXE AU TITRE PREMIER

Les données chiffrées : évolution.

I. — L'ÉVOLUTION DE LA RESSOURCE

ANNEE	PRODUITS de la taxe locale sur le chiffre d'affaires et des taxes assimilées.	POURCENTAGE d'augmentation sur année précédente.	PRODUITS de la taxe sur les salaires ou de son versement représentatif.	POURCENTAGE d'augmentation sur année précédente.
	(En francs.)		(En francs.)	
1963	4 747 094 000	10,60		
1964	5 250 570 000	6,43		
1965	5 588 404 000	8,98		
1966	6 090 090 000	6,34		
1967	6 476 331 000	>		
1968	>	>	7 351 440 000	13,51 par rapport pro- duit de la taxe locale 1977.
1969	>	>	7 850 000 000	6,78
1970	>	>	9 290 000 000	18,34
1971	>	>	10 684 000 000	15
1972	>	>	12 205 000 000	14,24
1973	>	>	13 925 000 000	14,09
1974	>	>	17 001 000 000	22,09
1975	>	>	20 027 000 000	17,80
1976	>	>	22 509 000 000	12,77

II. — LE FONCTIONNEMENT DU RÉGIME GÉNÉRAL DE LA LOI

1. *L'attribution de garantie.*

ANNEES	POURCENTAGE de la fraction revenant aux attributions de l'article 40.	MONTANT
		global des dotations. (En francs.)
1968	100	7 036 056 000
1969	95	7 122 849 000
1970	90	7 969 306 000
1971	85	8 638 036 000
1972	80	9 268 042 000
1973	75	9 892 654 000
1974	70	11 249 389 000
1975	65	12 279 289 000
1976	60	12 754 576 000

2. *L'attribution en fonction de l'effort fiscal aux collectivités locales de la métropole.*

ANNEES	POURCENTAGE de la fraction revenant aux attributions de l'article 41.	MONTANT
		global des dotations. (En francs.)
1969	5	369 037 000
1970	10	871 559 000
1971	15	1 500 396 000
1972	20	2 220 587 000
1975	25	3 246 230 000
1974	30	4 674 414 000
1975	35	6 387 221 000
1976	40	7 688 262 000

3. *Le Fonds d'action locale.*

a) *Les prélèvements au profit du Fonds d'action locale.*

ANNEES	TAUX de prélèvement.	MONTANT
	(En pourcentage.)	des ressources annuelles. (En francs.)
1968	3	217 610 000
1969	3,2	247 859 000
1970	3,4	311 659 000
1971	3,6	379 508 000
1972	3,8	457 622 000
1973	4	549 592 000
1974	4,2	704 545 000
1975	4,4	869 428 000
1976	4,6	1 029 512 000

b) Le minimum garanti par habitant.

ANNEES	NOMBRE de bénéficiaires du minimum garanti par habitant.	MONTANT des attributions complémentaires correspondantes.
		(En francs.)
1969	1 269 communes.	2 202 446
1970	475 communes.	782 340
1971	380 communes.	722 633
1972	468 communes.	918 349
1973	697 communes.	1 546 177
1974	961 communes, dont 4 agglomérations nou- velles	3 656 551
1975	1 622 communes, dont 4 agglomérations nou- velles	9 091 320
1976	2 759 communes, dont 4 départements et 4 agglomérations nou- velles	32 080 498

c) L'allocation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales,
aux stations nouvelles et à leurs groupements.

ANNEES	MONTANT de la dotation.	CENTAGE POUR- par rapport au VRTS.	STATIONS anciennes.	STATIONS nouvelles.	TOTAL
	(En francs.)				
1968	21 000 000	Forfait.	594	19	613
1969	38 728 000	0,50	620	20	640
1970	61 048 000	0,666	662	23	685
1971	87 814 000	0,833	677	26	703
1972	120 426 000	1	743	35	778
1973	137 398 000	1	752	40	792
1974	167 749 000	1	797	48	845
1975	197 606 000	1	868	51	919
1976	222 839 000	1	904	58	962

d) La dotation précipitaire en faveur des collectivités locales d'Outre-Mer.

ANNEES	POURCENTAGE sur montant global des ressources du fonds d'action local.	MONTANT des dotations.
		(En francs.)
1968	1,56	3 394 000
1969	1,56	3 728 000
1970	2,15 + rappel 1968 et 1969 sur différence de taux : (1,572 — 1,56).	6 894 000
1971	2,15	8 737 000
1972	2,15	9 839 000
1973	2,15	11 816 000
1974	2,15	15 147 000
1975	2,15	18 692 000
1976	2,194	22 490 000

4. L'allocation compensatrice.

ANNEES	MONTANT	NOMBRE de bénéficiaires.
	(En francs.)	
1972	22 076 625	3 650
1973	37 408 308	3 640
1974	70 901 142	6 399
1975	120 757 104	5 341
1976	167 341 850	4 836

III. — LE FONCTIONNEMENT DES RÉGIMES PARTICULIERS

L'allocation de l'article 45-2 aux collectivités locales des Départements d'Outre-Mer.

ANNEES	POURCENTAGE de l'ensemble des attributions en fonction de l'effort fiscal.	MONTANT
		(En francs.)
1969	1,56	5 850 000
1970	1,572 + rattrapage sur différence de taux.	13 962 000
1971	1,572	23 962 000
1972	1,572	36 423 000
1973	1,572	51 838 000
1974	1,572	75 788 000
1975	1,572	103 939 000
1976	2,194	186 568 000

ANNEXE II

**ATTRIBUTION DE VRTS AUX COMMUNES
PAR STRATES DE POPULATION DE 1975 A 1978**

**Relevé, par strates de population, des recettes de VRTS par habitant
et par catégorie d'attribution pour 1975.**

COMMUNES				ATTRIBUTION de garantie.	ATTRIBUTION au prorata des impôts sur les ménages.	MINIMUM garanti par habitant.	FONDS d'action locale.	ATTRIBUTION totale par habitant.
Strates.	Nombre.	Pourcentage.	Population.					
(En francs.)								
0 à 499 habitants.....	22 405	61,59	5 139 432	108,32	50,06	8,74	7,19	174,31
500 à 999 habitants.....	6 717	18,46	4 600 651	110,82	54,14	7,56	7,68	180,20
1 000 à 1 999 habitants.....	3 675	10,50	5 028 269	121,91	59,97	7,84	7,88	197,60
2 000 à 3 499 habitants.....	1 535	4,23	3 983 842	130,91	66,58	8,13	7,85	213,47
3 500 à 4 999 habitants.....	552	1,81	2 272 309	144,51	74,70	8,30	8,13	235,64
5 000 à 7 499 habitants.....	516	1,41	3 073 973	148,58	76,98	5,22	7,77	238,55
7 500 à 9 999 habitants.....	208	0,57	1 785 144	145,91	79,39	7,29	8,12	240,71
10 000 à 14 999 habitants.....	264	0,72	3 170 566	153,40	93,06	3,45	8,46	258,37
15 000 à 19 999 habitants.....	113	0,31	1 952 634	175,52	110,01	3,97	8,57	298,07
20 000 à 34 999 habitants.....	197	0,54	5 050 788	183,69	117,98	»	8,98	310,65
35 000 à 49 999 habitants.....	86	0,23	3 617 669	201,46	117,93	»	8,35	327,74
50 000 à 74 999 habitants.....	48	0,13	2 845 990	230,51	122,71	»	7,92	361,14
75 000 à 99 999 habitants.....	17	0,04	1 453 236	207,98	130,03	»	8,25	346,26
100 000 à 199 999 habitants.....	29	0,07	3 925 753	254,02	133,72	»	7,64	395,38
200 000 habitants et plus.....	10	0,02	5 972 016	356,71	113,64	»	5,85	476,30
Total	36 376	100	53 872 280	182,25	90,87	7,61	7,77	288,50

**Relevé par strates de population des recettes de VRTS par habitant
et par catégorie d'attribution pour 1976.**

COMMUNES				ATTRIBUTION de garantie.	ATTRIBUTION au prorata des impôts sur les ménages.	MINIMUM garanti par habitant.	FONDS d'action locale.	ATTRIBUTION totale par habitant.
Strates.	Nombre.	Pourcentage.	Population.					
						(En francs.)		
0 à 499 habitants	22 703	62,43	5 005 857	119,19	68,85	11,25	8,55	208,54
500 à 999 habitants	6 446	17,72	4 919 237	116,41	72,28	10,45	9,13	208,27
1 000 à 1 999 habitants	3 562	9,79	4 894 743	124,61	77,61	10,96	9,25	222,43
2 000 à 3 499 habitants	1 564	4,30	4 060 105	132,03	85,94	12,51	9,24	239,72
3 500 à 4 999 habitants	586	1,61	2 425 578	146,28	92,51	10,62	9,22	258,63
5 000 à 7 499 habitants	509	1,40	3 060 496	146,16	98,58	7,33	9,26	261,33
7 500 à 9 999 habitants	228	0,63	1 957 917	149,25	105,54	7,44	9,72	271,95
10 000 à 14 999 habitants	256	0,70	3 097 212	155,49	118,65	8,69	9,73	292,56
15 000 à 19 999 habitants	123	0,34	2 119 415	173,18	138,32	2,07	9,76	323,33
20 000 à 34 999 habitants	201	0,55	5 199 577	188,59	148,52	5,96	10,37	353,44
35 000 à 49 999 habitants	78	0,21	3 229 096	211,73	153,15	»	9,48	374,36
50 000 à 74 999 habitants	53	0,15	3 090 371	222,57	154,06	1,34	9,34	387,31
75 000 à 99 999 habitants	18	0,05	1 523 584	220,02	167,66	»	9,46	397,14
100 000 à 199 999 habitants	29	0,08	3 957 449	251,47	159,13	»	8,86	419,46
200 000 et plus.....	11	0,03	5 818 584	382,31	158,40	»	7,20	547,91
Total	36 367	100	53 864 221	187,66	117,65	10,40	9,12	324,83

Attribution du VRTS aux communes par strates de population (année 1977).

STRATES DE POPULATION	NOMBRE	POUR-CENTAGE total.	POPULATION	ATTRIBUTION de garantie.	ATTRIBUTION au prorata des impôts ménages.	ATTRIBUTION au titre du FAL.	ATTRIBUTION au titre du minimum garanti.	AJUSTEMENT pour croissance démographique.	ATTRIBUTION VRTS totale par habitant.
						(En francs.)			
0 à 499 habitants.....	22 662	2,33	4 995 851	134,70	77,54	9,37	13,54	23,66	258,81
500 à 999 habitants.....	6 452	17,75	4 424 520	131,33	81,26	10,01	11,88	17,73	252,21
1 000 à 1 999 habitants.....	3 559	9,79	4 893 518	140,39	87,04	10,16	12,33	14,23	264,15
2 000 à 3 499 habitants.....	1 582	4,35	4 113 353	147,76	95,42	10,12	13,73	17,09	284,12
3 500 à 4 999 habitants.....	586	1,61	2 432 901	164,11	103,48	10,08	10,56	18,54	306,77
5 000 à 7 499 habitants.....	515	1,42	3 094 228	163,70	109,89	10,11	9,49	14,13	307,32
7 500 à 9 999 habitants.....	229	0,63	1 962 854	167,04	118,06	10,57	8,78	13,01	317,46
10 000 à 14 999 habitants.....	259	0,71	3 122 219	175,91	131,73	10,44	9,91	11,62	339,61
15 000 à 19 999 habitants.....	122	0,34	2 096 982	197,77	156,56	10,66	5,34	13,81	384,14
20 000 à 34 999 habitants.....	203	0,56	5 239 720	211,51	166,03	11,26	»	16,60	390,46
35 000 à 49 999 habitants.....	80	0,22	3 297 349	238,05	174,49	10,37	»	2,05	424,96
50 000 à 74 999 habitants.....	52	0,14	3 036 655	253,54	172,95	9,99	7,94	15,87	460,29
75 000 à 99 999 habitants.....	19	0,05	1 625 953	245,45	184,88	10,07	»	»	440,40
100 000 à 199 999 habitants.....	28	0,08	3 848 534	287,55	176,57	9,61	»	»	473,73
200 000 habitants et plus.....	11	0,03	5 818 584	432,34	178,64	7,91	»	»	618,89
Total	36 359	100	54 003 221	211,67	131,82	9,94	11,93	14,33	380,31

Relevé, par strates de population, des recettes de VRTS par habitant et par catégorie d'attribution pour 1970.

COMMUNES				ATTRIBUTION de garantie.	ATTRIBUTION au prorata des impôts sur les ménages.	MINIMUM garanti par habitant.	FONDS d'action locale.	ATTRIBUTION totale par habitant.
Strates.	Nombre.	Pourcentage.	Population.					
						(En francs.)		
0 à 499 habitants.....	22 618	62,20	4 984 303	175,22	82,92	14,81	9,92	282,87
500 à 999 habitants.....	6 457	17,76	4 426 372	166,12	86,66	13,12	10,62	276,52
1 000 à 1 999 habitants.....	3 570	9,82	4 906 566	170,62	92,74	13,22	10,85	287,43
2 000 à 3 499 habitants.....	1 603	4,41	4 172 932	176,80	101,16	14,52	10,90	305,38
3 500 à 4 999 habitants.....	583	1,60	2 423 072	198,02	110,36	11	10,82	330,20
5 000 à 7 499 habitants.....	524	1,44	3 153 305	194,43	117,13	11,30	10,98	333,84
7 500 à 9 999 habitants.....	229	0,63	1 961 228	195,25	124,24	9,91	11,45	340,85
10 000 à 14 999 habitants.....	266	0,73	3 205 460	205,47	141,30	10,83	11,49	369,09
15 000 à 19 999 habitants.....	120	0,33	2 061 294	230,88	166,66	5,83	11,48	414,85
20 000 à 34 999 habitants.....	203	0,56	5 249 454	249,57	177,65	»	12,20	439,42
35 000 à 49 999 habitants.....	80	0,22	3 304 813	266,22	186,62	»	11,25	464,09
50 000 à 74 999 habitants.....	52	0,14	3 030 720	282,94	185,75	4,32	10,92	483,93
75 000 à 99 999 habitants.....	19	0,05	1 625 953	267,04	198,18	»	10,84	476,06
100 000 à 199 999 habitants.....	28	0,08	3 866 232	312,19	188,73	»	10,46	511,38
200 000 habitants et plus.....	11	0,03	5 818 584	470,37	191,49	»	9,17	671,03
Total	36 363	100	54 190 297	247,84	140,79	12,87	10,79	412,29

ANNEXE III

LES FORMULES DE TRANSFERT ET DE PEREQUATION DES RESSOURCES DE QUELQUES PAYS EUROPEENS

République fédérale d'Allemagne.

Les transferts au profit des communes en RFA sont au nombre de deux.

Le premier consiste en l'attribution à celles-ci par les Länder de 14 % du produit de l'impôt sur le revenu, au prorata du montant de cet impôt payé par les habitants de chaque commune. Cette allocation revêt plus le caractère d'une redistribution de ressources par l'Etat que d'un impôt local.

Le second transfert opéré par les Länder a surtout un rôle de péréquation. Les allocations correspondent à une fraction de la différence entre un montant de « dépenses normales » calculé à partir de plusieurs paramètres et un montant de recettes fiscales correspondant à un taux d'imposition moyen.

Belgique.

Communes et provinces bénéficient de subventions globales qui proviennent respectivement du Fonds des communes et du Fonds des provinces. Le Fonds des communes est alimenté par un prélèvement de 7,65 % sur l'ensemble des recettes fiscales de l'Etat. Il est divisé comme suit :

- 1° 37 % sont réservés aux villes d'Anvers, de Bruxelles, de Gand et de Liège ;
- 2° 63 % sont répartis entre les autres communes.

a) Pour 88 % sur la base de critères objectifs tels que la population, le nombre d'enfants d'âge scolaire, le nombre de logements, le revenu cadastral, la longueur de la voirie ;

b) Pour 6 % de façon à assurer un complément de ressources aux communes à faible potentiel fiscal (Fonds de compensation fiscale) ;

c) Pour 6 % en fonction de l'état obéré des finances de la commune.

Accessoirement, depuis 1975, les communes belges reçoivent une dotation du « Fonds spécial des sociétés » (alimenté par une fraction de l'impôt sur les sociétés) en fonction de leur population et de leur effort fiscal. Enfin des compléments de recettes sont accordés aux communes fusionnées.

En 1974, les allocations de ces divers fonds représentaient 33,6 % des recettes ordinaires des communes belges (contre 32,3 % pour les impôts communaux).

Le Fonds des provinces (22,6 % des recettes ordinaires de celles-ci en 1974) reçoit une dotation égale à 0,93 % des recettes fiscales de l'Etat.

Il est réparti sur les bases suivantes :

a) 51 % pour une dotation fixe de 15 millions de francs belges à chaque province, le solde étant réparti au prorata du nombre d'habitants ;

b) 30 % au prorata des subventions de fonctionnement effectivement versées par l'Etat aux provinces pour leurs établissements d'enseignement ;

c) 19 % au prorata de la longueur des routes provinciales et de la superficie des provinces.

Danemark.

A l'image des autres pays nordiques, le système danois de redistribution de fonds aux collectivités locales a essentiellement pour rôle de compenser les inégalités de richesse existant entre les collectivités. Coexistent ainsi deux grands transferts non affectés :

Le premier est fondé sur les « besoins ». Le montant de la dotation est déterminé, non pas par les dépenses effectives de la collectivité ni par l'étendue des services qu'elle assure, mais par certains facteurs censés avoir un rapport direct avec les dépenses, tels que le nombre d'habitants, le nombre d'enfants d'âge scolaire, la superficie et la longueur de la voirie ;

Le second est alloué aux collectivités dont la capacité fiscale est inférieure à la moyenne nationale ; il est égal à un pourcentage fixé annuellement (43,3 % en 1976) de la différence entre la base d'imposition par habitant, et la moyenne nationale, multipliée par le niveau moyen des impôts communaux. Le fonds de péréquation est alimenté pour 80 % par une dotation du budget de l'Etat et pour 20 % par l'écarternement des produits fiscaux perçus par les communes les plus riches.

Pays-Bas.

Dans la comparaison des structures financières des collectivités locales d'Etats européens, les Pays-Bas tiennent une place à part. En effet les impôts locaux ne constituent que 5 % des ressources courantes de ces collectivités, l'essentiel provenant de fonds nationaux. Il faut souligner cependant que la Hollande redécouvre actuellement la vertu modératrice d'une fiscalité votée par les autorités locales responsables.

Il existe deux fonds, l'un pour les provinces, l'autre pour les communes, alimentés par un certain pourcentage (14 %) du produit d'impôts d'Etat tels l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les salaires :

Le Fonds des provinces fait l'objet d'une répartition sur les bases suivantes :

- un tiers suivant le chiffre de la population de chaque province ;
- un tiers par part égale pour chaque province ;
- un tiers suivant leur superficie ;

Le Fonds des communes est réparti en tenant compte de nombreux éléments dont les principaux sont la superficie, la population, le coût des services sociaux, les pertes de revenu au titre des dégrèvements de l'impôt foncier et de la contribution personnelle. Un Conseil des finances communales surveille le fonctionnement de ce fonds et propose au Gouvernement un taux de progression des ressources ainsi que les critères d'attribution.

Royaume-Uni.

L'aide financière que l'Etat accorde aux collectivités locales fait une place primordiale (90 % des subventions) à une dotation globale de fonctionnement, la « Rate Support Grant » qui à elle seule assure à hauteur de 65 % la couverture des dépenses locales. Son volume global est déterminé pour deux ans au cours d'une négociation entre les représentants de l'Etat et ceux des organisations de collectivités locales et en considération du volume de dépenses subventionnables et du taux de pression fiscale maximum tolérable.

Les attributions reçues comportent trois éléments :

1° L'élément « besoins » est calculé à partir de données objectives de plus en plus nombreuses (unités de besoins) telles que la population, le nombre de personnes âgées, le nombre d'enfants scolarisables, la longueur des routes et en tenant compte de coefficients de taille ;

2° L'élément « ressources » versé aux collectivités locales dont le potentiel fiscal est inférieur à une norme nationale de valeur locative par habitant ;

3° L'élément « domestique » correspondant au manque à gagner occasionné par le plafonnement de la pression fiscale sur les propriétés à usage d'habitation.

Le « Rate Support Grant » joue en Grande-Bretagne un double rôle de substitut à une fiscalité locale démodée et d'égalisation des charges entre les contribuables.