

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1978.

RAPPORT ⁽¹⁾

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE (2) *chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979.*

Par MM. Jean-Pierre FOURCADE et Joseph RAYBAUD,

Sénateurs.

(1) Le même numéro est déposé à l'Assemblée nationale par M. Maurice Tissandier, député, sous le numéro 826.

(2) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, sénateur, président ; Michel Aurillac, député, vice-président ; Jean-Pierre Fourcade, Joseph Raybaud, sénateurs, Maurice Tissandier, député, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. André-Georges Voisin, Augustin Chauvet, Hubert Voilquin, Hubert Dubedout, Dominique Frelaut, députés ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Desacours Desacres, Henri Tournan, Lionel de Tinguy, sénateurs.

Membres suppléants : MM. Maurice Cornette, Guy de la Verpillière, Jacques Marette, Xavier Hunault, Henri Torre, Jacques-Antoine Gau, Louis Maisonnat, députés ; Gaston Pams, Yves Durand, Modeste Legouez, Marcel Fortier, Georges Lombard, René Ballayer, Louis Perrein, sénateurs.

Voir les numéros :

Sénat : 1^{re} lecture : 32, 51, 59 et in-8° 25 (1978-1979).

2^e lecture : 158, 165, 168 et in-8° 36 (1978-1979).

Assemblée nationale : (6^e législature) : 1^{re} lecture : 706, 778 et in-8° 116.

2^e lecture : 806, 812 et in-8° 131.

Collectivités locales. — Comité des finances locales - Communes - Départements - Départements d'outre-mer (D.O.M.) - Dotation globale de fonctionnement - Finances locales - Groupements de communes - Ile-de-France (Région d') - Impôts locaux - Paris - Territoires d'outre-mer (T.O.M.) - Versement représentatif de la taxe sur les salaires (V.R.T.S.) - Code des communes.

MESDAMES, MESSIEURS,

Par lettre en date du 19 décembre 1978, M. le Premier ministre a fait connaître à M. le Président du Sénat et à M. le Président de l'Assemblée nationale que, conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, il avait décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions du projet de loi instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont désigné :

Membres titulaires :

— pour l'Assemblée nationale :

MM. Michel Aurillac, Maurice Tissantier, André-Georges Voisin, Augustin Chauvet, Hubert Voilquin, Hubert Dubedout, Dominique Frelaut ;

— pour le Sénat :

MM. Edouard Bonnefous, Joseph Raybaud, Jean-Pierre Fourcade, Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, Lionel de Tinguy.

Membres suppléants :

— pour l'Assemblée nationale :

MM. Maurice Cornette, Guy de la Verpillière, Jacques Marette, Xavier Hunault, Henri Torre, Jacques-Antoine Gau, Louis Maisonnat ;

— pour le Sénat :

MM. Gaston Pams, Yves Durand, Modeste Legouez, Marcel Fortier, Georges Lombard, René Ballayer, Louis Perrein.

La commission s'est réunie le 20 décembre 1978 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, et la vice-présidence de M. Michel Aurillac, les rapporteurs étant MM. Jean-Pierre Fourcade et Joseph Raybaud d'une part, M. Maurice Tissantier d'autre part.

A l'issue de l'examen en seconde lecture du projet de loi, dix articles restaient en discussion. Conformément à l'article 45 de la Constitution, les travaux de la commission ont porté sur ces seuls articles.

A l'article premier A, la commission mixte paritaire a adopté un amendement destiné à prendre en compte, dans l'assiette de la taxe professionnelle pour 1979, le tiers de la variation des bases dues entre 1975 et 1977 aux extensions et diminutions d'activité des entreprises.

Elle a pour le surplus retenu le texte voté par l'Assemblée nationale.

A l'article premier C, la commission a adopté le texte voté par l'Assemblée nationale.

S'agissant des dispositions du titre II, relatives à la dotation globale de fonctionnement, le Sénat a adopté le texte voté par l'Assemblée nationale pour l'article L. 234-1 du Code des communes. Il s'agit en fait de l'explicitation du dispositif introduit par le Sénat, à la suite de l'amendement de M. Descours Desacres à l'article 29 de la loi de finances pour 1979. Toutefois, dans un souci de coordination, la commission mixte paritaire a adopté un amendement au quatrième alinéa de cet article.

L'article L. 234-2 a été adopté dans le texte du Sénat ; de ce fait, en 1979, la part affectée à la dotation forfaitaire sera égale à 57,5 % de la dotation de péréquation. Elle sera de 55 % en 1980.

L'article L. 234-3 bis a été adopté dans le texte de l'Assemblée nationale.

En revanche, et compte tenu du vote intervenu sur l'article L. 234-2, la commission mixte paritaire a retenu le texte voté par le Sénat pour l'article L. 234-5 qui fixe à 42,5 % en 1979 la part affectée à la dotation de péréquation.

A l'article L. 234-7, la commission a adopté le texte voté par l'Assemblée nationale au deuxième alinéa.

A l'issue d'un large débat, elle s'est également prononcée en faveur du texte de l'Assemblée pour l'article L. 234-13 qui fixe les conditions d'attribution d'une aide particulière aux communes touristiques et thermales. Celle-ci ne pourra être inférieure à 20 % ni supérieure à 30 % des concours particuliers.

En outre, une part, égale au dixième, sera allouée aux communes thermales.

S'agissant de l'article L. 234-15 relatif à l'aide au démarrage des organismes de coopération, la commission mixte a adopté une position identique à celle du Sénat, c'est-à-dire la suppression de cet article.

Enfin, à l'article 11 *quater*, la commission mixte a adopté le texte de l'Assemblée nationale, pour les conditions de prise en compte de la population non permanente. Il a été décidé de retenir le principe d'un habitant par résidence secondaire.

TABLEAU COMPARATIF

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX IMPOTS DIRECTS LOCAUX EN 1979

Texte adopté par le Sénat
en deuxième lecture

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en deuxième lecture

Article premier A.

En 1979, la répartition entre les taxes foncières, la taxe professionnelle et la taxe d'habitation du produit voté par les conseils municipaux, les conseils généraux et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre reste fixée dans les conditions prévues par les articles 1636, 1636 A et 1636 C du Code général des impôts.

Toutefois, la part de la taxe professionnelle est corrigée en fonction du tiers de la variation constatée entre les bases brutes de 1977 et celles de 1975 augmentées de 20 %. Pour 1979, lorsque, dans une commune, les bases de la taxe professionnelle seront inférieures aux 120 % de ces bases pour 1975 ou à leur montant pour 1978, cette commune bénéficiera, au titre des concours particuliers de la dotation globale de fonctionnement, dans des conditions déterminées par décret, d'une compensation permettant d'éviter des transferts de charges d'une part entre redevables de ladite taxe et, d'autre part, entre ces derniers et ceux des trois autres taxes communales directes.

En 1979, la...

... en fonction de la moitié de la variation des bases de cette taxe entre 1975 et 1977.

Article premier C.

Dans les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre, les différences existant en 1978 entre le taux moyen de la taxe d'habitation perçue par le groupement et les taux appliqués au profit de celui-ci dans chaque commune membre sont réduites d'un cinquième en 1979,

Dans les...

Texte adopté par le Sénat
en deuxième lecture

sauf si les conseils délibérants statuant avant le 31 mars 1979 à la majorité simple décident de les maintenir totalement ou partiellement.

A compter du 1^{er} janvier 1979, le taux unique relatif à la taxe d'habitation que perçoivent les départements, les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre, s'applique aux valeurs locatives brutes, déduction faite des abattements obligatoires.

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en deuxième lecture

... maintenir totalement.

A compter du 1^{er} janvier 1979, le taux de la taxe...

...

obligatoires.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES A LA
DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Article premier.

Le chapitre IV du titre III du Livre II du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« CHAPITRE IV

« Dotation globale de fonctionnement et autres recettes réparties par le comité des finances locales.

« Section I.

« Dotation globale de fonctionnement.

« Sous-section I. — Dispositions générales.

« Art. L. 234-1. — 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.

« Le montant de la dotation globale de fonctionnement est égal à 16,45 % du produit net prévisionnel de la taxe sur la

Le chapitre...

... locales.

Alinéa conforme.

« Le montant de la dotation globale de fonctionnement est déterminé chaque année en appliquant un taux de prélèvement

Texte adopté par le Sénat
en deuxième lecture

valeur ajoutée, aux taux en vigueur au 1^{er} janvier 1979, tel qu'il ressort de la loi de finances initiale de l'année.

« Il est procédé au plus tard le 31 juillet à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent, sur la base de l'évolution du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée aux taux en vigueur au 1^{er} janvier 1979. Cette régularisation ne peut aboutir à une réduction du montant initialement prévu.

« Au cas où le taux de progression ainsi calculé serait inférieur à celui constaté, pendant la même période de référence, pour l'accroissement du traitement annuel des fonctionnaires défini à l'article 22 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, afférent à l'indice 100, c'est ce dernier taux qui serait appliqué lors de la régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement.

« Chaque année, le montant de la dotation globale de fonctionnement est arrêté, pour être inscrit dans le projet de loi de finances, sur proposition du comité des finances locales institué par l'article L. 234-19, qui est saisi des éléments d'évaluation fournis par le ministre du budget,

« Sous-section II. — *Dotation forfaitaire.*

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

« Pour 1979, la part des ressources affectée à la dotation forfaitaire est fixée à 57,5 % du solde disponible de la dotation globale après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers institués par l'article L. 234-11.

« Pour 1980, cette part est fixée à 55 % du solde disponible défini à l'alinéa précédent.

.....

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en deuxième lecture

sur le produit net prévisionnel de la T.V.A., aux taux en vigueur au 1^{er} janvier 1979, tel qu'il ressort de la loi de finances de l'année.

« Pour 1979, ce taux est fixé à 16,45 %. Toute modification du régime des taux de la T.V.A. devra comporter une disposition fixant le nouveau taux de prélèvement applicable pour obtenir le même produit que celui attendu antérieurement.

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

« Sous-section II. — ...

... est fixée à
60 % du solde...

... pré-
cédent.

.....

Texte adopté par le Sénat
en deuxième lecture

« Art. L. 234-3 bis. — En 1980, la dotation forfaitaire des communes dont le revenu brut annuel du patrimoine communal, à l'exclusion du revenu des immeubles bâtis, a dépassé 10 F par habitant en moyenne au cours des exercices de 1976, 1977 et 1978, est réduite de la moitié du revenu brut excédant ce seuil.

.....
« 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.

« Les groupements de commune à fiscalité propre reçoivent également une dotation de péréquation.

« Pour 1979, la part des ressources affectée à la dotation de péréquation est fixée à 42,5 % du solde disponible de la dotation globale, après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers institués par l'article L. 234-11.

« Pour 1980, cette part est fixée à 45 % du solde disponible défini ci-dessus.

.....
« Art. L. 234-7. — Le potentiel fiscal d'une collectivité est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales, ces bases étant les bases brutes servant à l'assiette des impositions communales.

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en deuxième lecture

« Art. L. 234-3 bis. — En 1980, la dotation forfaitaire des communes, dont l'attribution de garantie a été établie en 1968 sur la base de 53 F par habitant diminuée de la moitié de la moyenne des revenus patrimoniaux à l'exclusion du revenu des immeubles bâtis, des années 1964, 1965 et 1966 pour la fraction excédant 4 F par habitant, sera actualisée dans les conditions suivantes :

— les montants de 4 F et de 53 F par habitant seront actualisés en tenant compte de l'évolution entre 1968 et 1980 de l'attribution de garantie et de la dotation forfaitaire,

— la moyenne des revenus patrimoniaux à prendre en compte sera celle des années 1976, 1977 et 1978.

.....
Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

« Pour 1979... .. est fixée à 40 % du solde...

... ci-dessus.

.....
Alinéa conforme.

« Le potentiel fiscal par habitant est égal au potentiel fiscal de la collectivité divisé par le nombre d'habitants consti-

Texte adopté par le Sénat
en deuxième lecture

« Le coefficient de pondération de la base 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.

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en deuxième lecture

tuant la population de la collectivité considérée, majorée dans les conditions fixées par l'article 11 quater de la loi n° du

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

.....

Sous-section IV. — *Concours particuliers.*

.....

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

« Le montant de cette dotation est calculé en fonction de l'importance de la population permanente, de la capacité d'accueil existante ou en voie de création ainsi que des équipements collectifs, touristiques ou thermaux et de l'insuffisance du potentiel fiscal par habitant de la commune considérée par rapport au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des collectivités bénéficiaires.

« Le montant global de la dotation est fixé chaque année par le comité des finances locales. Il ne peut être inférieur à 25 % ni supérieur à 30 % des ressources affectées au concours particulier. Pour 1979, ce concours est fixé à 25 %.

« Art. L. 234-13. — Les communes...
... groupements, dont la liste est arrêtée après avis du Comité des Finances locales institué par l'article L. 234-19, reçoivent...

... inférieur à
20 % ni supérieur...

... fixé à 25 %.

« La part réservée aux communes thermales ne pourra être inférieure au dixième du montant prévu au troisième alinéa. »

.....

Texte adopté par le Sénat
en deuxième lecture

« Art. L. 234-15. — Supprimé.

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en deuxième lecture

« Art. L. 234-15. — Les syndicats d'études et de programmation, les syndicats à vocation multiple, les districts et les communautés urbaines 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 du barème de rémunération du secrétaire ou du secrétaire général de la commune à laquelle le groupement est assimilé par décision de l'autorité supérieure.

Art. 11 *quater*.

La population à prendre en compte pour l'application de la présente loi résulte des recensements généraux ou complémentaires. La population à prendre en compte est, pour les communes, la population totale et, pour les départements, la population totale sans double compte. Cette population est majorée d'un habitant par résidence secondaire. A partir de 1980, elle sera majorée également dans des conditions définies par la loi en fonction de la capacité des locations saisonnières et des installations d'accueil ou d'hébergement collectifs de la commune ou du département.

La population...

résidence secondaire.

... par

TEXTE ÉLABORÉ PAR LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

TITRE PREMIER

Article premier A.

(Texte de la commission mixte paritaire.)

En 1979, la répartition entre les taxes foncières, la taxe professionnelle et la taxe d'habitation du produit voté par les conseils municipaux, les conseils généraux et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunales dotés d'une fiscalité propre reste fixée dans les conditions prévues par les articles 1636, 1636 A et 1636 C du Code général des impôts.

Toutefois, la part de la taxe professionnelle est corrigée du tiers de la variation constatée entre les bases brutes de 1977 et celles de 1975. Il est fait abstraction des variations déjà prises en compte au titre des créations et fermetures d'établissements.

Article premier C.

(Texte de l'Assemblée nationale.)

Dans les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre, les différences existant en 1978 entre le taux moyen de la taxe d'habitation perçue par le groupement et les taux appliqués au profit de celui-ci dans chaque commune membre sont réduites d'un cinquième en 1979 sauf si les conseils délibérants statuant avant le 31 mars 1979 à la majorité simple décident de les maintenir totalement.

A compter du 1^{er} janvier 1979, le taux de la taxe d'habitation que perçoivent les départements, les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre, s'applique aux valeurs locatives brutes, déduction faite des abattements obligatoires.

TITRE II

Article premier.

Article L. 234-1.

(Texte de la commission mixte paritaire.)

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.

« Le montant de la dotation globale de fonctionnement est déterminé chaque année en appliquant un taux de prélèvement sur le produit net prévisionnel de la T.V.A., aux taux en vigueur au 1^{er} janvier 1979, tel qu'il ressort de la loi de finances initiale de l'année.

« Pour 1979, ce taux est fixé à 16,45 %. Toute modification du régime des taux de la T.V.A. devra comporter une disposition fixant le nouveau taux de prélèvement applicable pour obtenir le même produit que celui attendu antérieurement.

« Il est procédé au plus tard le 31 juillet à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent sur la base de l'évolution du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée aux taux en vigueur au 1^{er} janvier 1979. Cette régularisation ne peut aboutir à une réduction du montant initialement prévu.

« Au cas où la dotation globale de fonctionnement ainsi calculée présenterait par rapport à celle de l'exercice précédent un taux de progression inférieur à celui constaté pendant la même période de référence, pour l'accroissement du traitement annuel des fonctionnaires défini à l'article 22 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, afférent à l'indice 100, c'est ce dernier taux qui serait appliqué lors de la régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement.

« Chaque année, le montant de la dotation globale de fonctionnement est arrêté, pour être inscrit dans le projet de loi de finances, sur proposition du comité des finances locales institué par l'article L. 234-19, qui est saisi des éléments d'évaluation fournis par le ministre du Budget. »

Article L. 234-2.

(Texte du Sénat.)

Chaque commune reçoit une dotation forfaitaire.

« Pour 1979, la part des ressources affectée à la dotation forfaitaire est fixée à 57,5 % du solde disponible de la dotation globale après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers institués par l'article L. 234-11.

« Pour 1980, cette part est fixée à 55 % du solde disponible défini à l'alinéa précédent. »

Article L. 234-3 bis.

(Texte de l'Assemblée nationale.)

En 1980, la dotation forfaitaire des communes, dont l'attribution de garantie a été établie en 1968 sur la base de 53 F par habitant diminuée de la moitié de la moyenne des revenus patrimoniaux à l'exclusion du revenu des immeubles bâtis, des années 1964, 1965 et 1966 pour la fraction excédant 4 F par habitant, sera actualisée dans les conditions suivantes :

— les montants de 4 F et de 53 F par habitant seront actualisés en tenant compte de l'évolution entre 1968 et 1980 de l'attribution de garantie et de la dotation forfaitaire,

— la moyenne des revenus patrimoniaux à prendre en compte sera celle des années 1976, 1977 et 1978.

Article L. 234-5.

(Texte du Sénat.)

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.

« Les groupements de commune à fiscalité propre reçoivent également une dotation de péréquation.

« Pour 1979, la part des ressources affectée à la dotation de péréquation est fixée à 42,5 % du solde disponible de la dotation globale, après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers institués par l'article L. 234-11.

« Pour 1980, cette part est fixée à 45 % du solde disponible défini ci-dessus. »

Article L. 234-7.

(Texte de l'Assemblée nationale.)

Le potentiel fiscal d'une collectivité est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales, ces bases étant les bases brutes servant à l'assiette des impositions communales.

« Le potentiel fiscal par habitant est égal au potentiel fiscal de la collectivité divisé par le nombre d'habitants constituant la population de la collectivité considérée, majorée dans les conditions fixées par l'article 11 *quater* de la loi n° du .

« Le coefficient de pondération de la base 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. »

Article L. 234-13.

(Texte de l'Assemblée nationale.)

Les communes touristiques ou thermales, et leurs groupements, dont la liste est arrêtée après avis du comité des finances locales institué par l'article L. 234-19, reçoivent une dotation supplémentaire destinée à tenir compte de leurs charges exceptionnelles.

« Le montant de cette dotation est calculé en fonction de l'importance de la population permanente, de la capacité d'accueil existante ou en voie de création ainsi que des équipements collectifs, touristiques ou thermaux et de l'insuffisance du potentiel fiscal par habitant de la commune considérée par rapport au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des collectivités bénéficiaires.

« Le montant global de la dotation est fixé chaque année par le comité des finances locales. Il ne peut être inférieur à 20 % ni supérieur à 30 % des ressources affectées au concours particulier. Pour 1979, ce concours est fixé à 25 %.

« La part réservée aux communes thermales ne pourra être inférieure au dixième du montant prévu au troisième alinéa. »

Article L. 234-15.

Supprimé.

Article 11 quater.

(Texte de l'Assemblée nationale.)

La population à prendre en compte pour l'application de la présente loi résulte des recensements généraux ou complémentaires. La population à prendre en compte est, pour les communes, la population totale et, pour les départements, la population totale sans double compte. Cette population est majorée d'un habitant par résidence secondaire.