

N° 146

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 1984.

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant modification de certaines dispositions relatives aux relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Par M. René MONORY,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gœtschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rupuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros

Assemblée nationale (J. Legis.) : 2443, 2464 et in-8° 714.

Sénat : 134 (1984-1985).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	3
PREMIÈRE PARTIE. — EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
Section 1. — Les principales caractéristiques du projet de loi	5
I. — <i>Un texte circonstanciel, pragmatique et technique...</i>	5
1. Un texte de circonstance	5
2. Une démarche pragmatique	6
3. Un texte d'une particulière technicité	6
II. — <i>... mais un projet qui ne résout pas les problèmes de fond</i>	7
1. L'évolution des finances locales en 1985 : à l'épreuve de la rigueur ..	7
2. L'effet invérifié des systèmes de péréquation	14
Section 2. — Présentation synthétique du dispositif	19
I. — <i>Les dispositions relatives à la D.G.F. : nouveau texte de circonstance ..</i>	19
II. — <i>Les dispositions relatives aux agglomérations nouvelles : le deuxième volet</i>	20
III. — <i>Les dispositions relatives au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle</i>	21
DEUXIÈME PARTIE. — EXAMEN EN COMMISSION	23
TROISIÈME PARTIE. — EXAMEN DES ARTICLES	27
Section 1. — De la dotation globale de fonctionnement	27
<i>Article premier. — Taux de la garantie de progression minimale</i>	27
<i>Article 2. — Dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales.</i>	31
<i>Article 3. — Dotation particulière pour les communes connaissant une forte fréquentation touristique journalière</i>	33
Section 2. — Des agglomérations nouvelles	35
<i>Article 4. — Attributions du Fonds national et du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle aux communes membres d'une agglomération nouvelle</i>	35
<i>Article 5. — Codification de dispositions relatives à la taxe professionnelle ..</i>	37
<i>Article 6. — Répartition des personnels entre l'agglomération nouvelle et les communes membres</i>	38

	Pages
<i>Article 7.</i> — Dispositions transitoires pour les communes sortant des agglomérations nouvelles	41
<i>Article 8 (nouveau).</i> — Validation d'actes relatifs à la ville nouvelle de Sénart	43
Section 3 (nouvelle). — Du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	45
<i>Article 9 (nouveau).</i> — Répartition du surplus des ressources du fonds	45
<i>Article 10 (nouveau).</i> — Prélèvement conjoncturel en 1984 sur le surplus des ressources du fonds	48
<i>Article 11. (nouveau).</i> — Répartition transitoire pour 1985 de ressources du fonds au profit de communes dont les bases d'imposition ont fléchi	49
Annexes	51

AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi portant modification de certaines dispositions relatives aux relations entre l'Etat et les collectivités locales qui vous est soumis constitue le dix-neuvième texte dont le Parlement aura à connaître dans le cadre de la législation sur la décentralisation depuis 1981.

La genèse de ce projet s'apparente à celle de ce qui est devenu la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 et dont vous avez eu à débattre il y a juste un an.

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 15 novembre 1984 sous le n° 2443, le présent projet de loi a été déclaré d'urgence. Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958, il ne fera donc l'objet que d'une seule lecture dans chacune des deux assemblées constituant le Parlement.

Cette procédure est apparemment utilisée, alors même que le Parlement vient d'achever l'examen du projet de loi de finances pour 1985, en raison de l'obligation, pour les élus locaux, de disposer d'une législation actualisée avant la fin de l'exercice 1984, afin de pouvoir préparer en toute connaissance de cause leurs budgets. Votre commission des Finances s'interroge d'emblée sur la situation créée depuis la mise en œuvre de la globalisation des subventions qui subordonne le vote des budgets par les élus locaux à la connaissance de données chiffrées qui dépend du seul bon vouloir des services de l'Etat. Elle observe que cette subordination va, d'une certaine façon, à l'encontre des principes de la décentralisation.

Renvoyé au fond à la commission des Lois de l'Assemblée nationale, le projet de loi n° 2443 comportait, dans son texte initial, sept articles portant sur la dotation globale de fonctionnement (art. premier à 3) et sur les agglomérations nouvelles (art. 4 à 7). Il avait été soumis préalablement au Conseil d'Etat et au Comité des finances locales.

Mais, comme lors de la discussion de ce qui est devenu la loi du 29 décembre 1983, le texte a été assorti, à l'Assemblée nationale, du dépôt de deux séries d'amendements du Gouvernement.

— L'Assemblée nationale a adopté trois amendements relatifs au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Au cours de sa réunion du 30 octobre 1984, le Comité des finances locales, auquel le Gouvernement avait soumis, à ce sujet, un certain nombre de propositions, avait repoussé celles-ci et demandé que de nouvelles propositions lui soient présentées. C'est ce qui fut fait le 27 novembre 1984 et les amendements adoptés reprenaient ces dispositions.

— A été en outre déposée par le Gouvernement une dizaine d'amendements relatifs à la dotation globale d'équipement, dont le Comité des finances locales avait pourtant, le 27 novembre, estimé que « compte tenu du court délai restant à courir avant la fin de l'actuelle session du Parlement (...) l'adoption (...) serait prématurée » (1).

Cette procédure de dépôt d'amendements a été critiquée à l'Assemblée nationale où l'on a estimé que « les méthodes de travail imposées (...) n'étaient pas satisfaisantes » en raison de la communication des informations nécessaires dans « des délais insuffisants » (2).

Lors de l'examen du projet de loi en séance publique, le 6 décembre, le ministre de l'Intérieur a donc été conduit à retirer ces onze amendements.

Une telle procédure présentait, évidemment, l'inconvénient de ne pas comporter d'avis du Conseil d'Etat et de ne pas laisser de délais suffisants pour mesurer, par des simulations, l'effet des mesures proposées.

Votre Commission estime donc que l'examen d'éventuels amendements devra s'effectuer avec *prudence*.

La position de votre commission des Finances s'agissant des ressources des collectivités reste marquée par la constance. Elle prend en compte les impératifs suivants :

— ne pas s'opposer au processus de décentralisation qui peut s'avérer une bonne chose à condition que les élus aient la volonté d'assumer toutes les compétences qui leur ont été dévolues et d'entreprendre ;

— préserver l'équilibre global des finances publiques ;

— rechercher, dans la mesure du possible, la simplicité dans les mécanismes financiers afin que ceux-ci soient compréhensibles par les élus locaux et les contribuables (3).

(1) Cf. compte rendu sommaire diffusé par le président du Comité des finances locales, p. 4.

(2) Cf. rapport n° 2464 (A.N. 1984-1985) de M. Jacques Floch, p. 5.

(3) Cf. rapport n° 132 (Sénat 1983-1984) de M. Joseph Raybaud, p. 4.

PREMIÈRE PARTIE

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Après avoir défini les principales caractéristiques du texte qui vous est soumis, il paraît nécessaire d'effectuer une présentation synthétique de son dispositif.

SECTION PREMIÈRE

LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE LOI

Ce projet de loi apparaît comme un texte de circonstance, inspiré par une démarche pragmatique et doté d'un contenu extrêmement technique.

Rançon de cette relative modestie, il ne résout, en réalité, aucun des problèmes de fond auxquels sont actuellement confrontées les finances locales.

I. — Un texte circonstanciel, pragmatique et technique...

1. *Un texte de circonstance...*

De même que la loi du 29 décembre 1983, dont le contenu est voisin, le projet qui vous est soumis apparaît comme *un texte de circonstance*. Pour les élus communaux et départementaux en effet, la préparation des budgets locaux pour 1985 est une priorité.

Il leur importe donc de connaître au plus tôt un certain nombre de données de base : le montant de ce qu'ils recevront au titre des diverses parts de la dotation globale de fonctionnement, le taux de concours de l'Etat pour les travaux d'équipement éligibles à la dotation globale d'équipement.

Dès l'avant-propos du présent rapport, votre Commission a observé que la dépendance dans laquelle se trouvent placés les élus de ce point de vue à l'égard des services de l'Etat va à l'encontre du principe même de la décentralisation.

Cet inconvénient étant rappelé, il paraît difficile de ne pas en prendre son parti en l'état actuel de la législation.

Dans cette perspective, le présent texte dont certaines dispositions doivent nécessairement être connues des élus *avant la fin de l'exercice 1984* apparaît *nécessaire*.

Il convient d'ajouter qu'il s'agit d'un texte dont l'application sera partiellement *limitée dans le temps*, notamment pour celles de ses dispositions qui concernent la dotation globale de fonctionnement.

2. Une démarche pragmatique.

Ce texte apparaît quelque peu *hétérogène* puisqu'il traite successivement de la dotation globale de fonctionnement, des agglomérations nouvelles et du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale a souligné (1) « l'objet relativement limité » de ce texte qui est voué à « quelques ajustements ».

Certains ont pu critiquer ce mélange des genres.

Votre commission des Finances, pour sa part, n'y est pas hostile. Dans l'avis n° 18 (Sénat 1982-1983) qu'elle avait rendu sur ce qui est devenu la loi du 7 janvier 1983, elle estimait que les modifications entraînées dans les circuits de financement des collectivités locales du fait de la compensation des transferts de compétences et de la globalisation des subventions d'équipement nécessiteraient des aménagements.

Dans cette perspective, *la méthode pragmatique, par corrections successives, adoptée par le Gouvernement lui paraît préférable au dépôt d'un projet ambitieux* de réforme des finances locales dont l'expérience passée a montré que les effets imprévisibles pouvaient être pervers.

3. Un texte d'une particulière technicité.

Mais cette méthode comporte un inconvénient, celui de partir de données extrêmement complexes et supposées connues de tous.

(1) Rapport n° 2464 (A.N. 1984-1985) de M. Jacques Floch, p. 2.

Or, qui, à l'exception de quelques spécialistes, peut prétendre connaître dans leur détail les modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation globale d'équipement ou les modalités de péréquation de la taxe professionnelle ?

Face à ce texte extrêmement technique et nécessairement allusif, votre commission des Finances ne peut que déplorer une fois de plus *l'extraordinaire byzantinisme de notre législation*.

Comment les citoyens français contribuables peuvent-ils comprendre à qui profite l'effort fiscal qui leur est demandé ? Comment les élus locaux et tout particulièrement les petits maires ruraux, avec les moyens modestes en personnels qui sont les leurs, pourront-ils maîtriser l'avenir de leurs administrés ?

La décentralisation avait pour but de rapprocher le citoyen du pouvoir. En fait, elle l'en éloigne car, la plupart du temps, il ne comprend pas ses mécanismes financiers.

L'an dernier, votre commission des Finances reprochait à l'élaboration des textes législatifs relatifs aux finances locales de devenir « un dialogue entre initiés » (2). Elle ne peut que renouveler cette observation tout en étant bien consciente de la difficulté d'éviter cet inconvénient.

II. — ... mais un projet qui ne résout pas les problèmes de fond.

Votre commission des Finances observe que la rançon du caractère ponctuel du projet qui vous est soumis est que ce dernier ne résout aucun des problèmes de fond. Ces problèmes sont au nombre de deux : un problème d'ensemble, d'abord, celui de l'évolution des finances des collectivités locales à l'épreuve de la « rigueur » en 1985 ; un problème plus précis, ensuite, celui de l'efficacité de la péréquation dont a été assorti le dispositif de globalisation des subventions.

1. *L'évolution des finances locales en 1985 : à l'épreuve de la rigueur.*

• LA DIFFICILE COMPRESSION DES DÉPENSES

Un fait fondamental déterminera l'évolution des finances locales en 1985 : la rigueur. Pour la première fois, en effet, le Gouvernement a indiqué clairement, lors de la discussion du projet de loi

(2) Rapport n° 132 (Séret 1983-1984) de M. Joseph Raybaud, p. 7.

de finances pour 1985, son souhait de voir les collectivités locales s'imposer des contraintes financières comparables à celle que l'Etat est censé respecter. C'est un fait nouveau et il faut le souligner.

Le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget a ainsi déclaré au Sénat (1) :

« L'Etat, les collectivités locales, la sécurité sociale doivent, chacun dans leur domaine, contribuer à réduire, par la maîtrise de leurs dépenses, le poids des prélèvements obligatoires. Cela nécessite une vigilance et une rigueur dans l'exécution. »

Votre commission des Finances ne peut qu'adhérer à ce vœu, au moins dans son principe. Lors de la discussion de ce qui devait devenir la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983, elle rappelait déjà qu'elle considérait comme un impératif « l'équilibre global des finances publiques » (2).

Mais elle observe immédiatement que la maîtrise de la dépense locale sera particulièrement malaisée en 1985 et ce pour deux raisons : d'une part, les surcoûts entraînés par les « rattrapages » qu'impliquent, dans divers secteurs, les transferts de compétences résultant des lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 ; d'autre part, la charge nouvelle revenant aux communes et aux départements du fait de l'apparition des « nouvelles pauvretés » et particulièrement de la nécessité d'aider les chômeurs en fin de droits.

Par conséquent, elle s'interroge sur le caractère convenable de l'obligation « morale » imposée par le Gouvernement aux collectivités locales de comprimer leurs dépenses alors qu'il est probable que l'action de ces dernières s'effectuera à coût croissant.

De la même façon, il est permis de s'interroger sur la validité de l'hypothèse retenue par le plan 1985-1987 de la Caisse des dépôts et consignations, dans le chapitre consacré au contexte et à ses conséquences sur l'équilibre financier de cet établissement. Ce document prospectif indique (3), en effet, que, s'agissant des collectivités locales de 1985 à 1987, « leurs investissements connaîtraient ainsi une pause continue, à l'image de ce qu'on observe ». Une telle hypothèse a-t-elle des chances de se vérifier alors que les collectivités locales seront, à partir de 1986, confrontées au problème du financement des constructions scolaires et des « rattrapages » que ces dernières exigent ?

En revanche, votre Commission observe — et c'est un élément encourageant — que certains transferts de compétences ont conduit à une rationalisation des modes de gestion des services, par exemple

(1) J.O. Débats Sénat, 20 novembre 1984, p. 3223.

(2) Rapport n° 132 de M. Joseph Raybaud (Sénat 1983-1984), p. 4.

(3) Plan de la Caisse des dépôts et consignations 1985-1987, p. 2.

dans le domaine de la formation professionnelle. La décentralisation a été l'occasion de mener parfois des études d'audit inspirées par la recherche d'économies. De ce point de vue, elle apparaît comme un relatif succès qu'il faut espérer porteur d'avenir.

● L'INCERTITUDE SUR LA PROGRESSIVITÉ DES RESSOURCES

L'examen du projet de loi de finances pour 1985 a été l'occasion pour la commission des Finances d'exposer les observations que lui inspirent l'évolution des ressources des collectivités locales, et notamment les concours financiers que l'Etat leur apporte. Le présent rapport se borne donc à exposer, de façon synthétique, quelques observations.

— *L'accès plus difficile au crédit.*

A plusieurs reprises (1), votre commission des Finances a insisté sur les difficultés auxquelles seraient confrontées les collectivités locales pour accéder au crédit dans des conditions acceptables compte tenu du recours renouvelé de l'Etat au marché financier pour couvrir son déficit budgétaire et des orientations données au système bancaire pour stimuler de façon privilégiée les activités économiques innovantes ou exportatrices et le secteur nationalisé.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1985, il a été observé que le différentiel entre le taux d'inflation et le taux d'intérêt de certains emprunts pourrait atteindre plus de quatre points, ce qui n'est pas négligeable.

Les prévisions concernant l'évolution de la masse monétaire indiquent que, pour 1985, le taux du marché monétaire devrait avoisiner 8,5 % et celui des emprunts à long et moyen terme 11,5 % en moyenne annuelle. Encore n'est-il pas certain que ces prévisions puissent être tenues.

Plus révélatrices encore des *difficultés à attendre pour les collectivités locales* sont les orientations définies par la Caisse des dépôts et consignations dans son plan 1985-1987. Selon ce document, en effet, « *les collectivités locales auraient une demande de prêts modérée, du fait du maintien de taux réels positifs significatifs et surtout de leur désir de contenir la pression fiscale locale (...) compte tenu d'un développement possible des emprunts C.A.E.C.L. sur un marché financier qui demeurerait actif, c'est donc une stabilisation en francs courants de la demande de prêts C.D.C. qui est envisagée* » (2).

(1) Cf. avis n° 421 de M. Georges Lombard (Sénat 1982-1983); avis n° 274 de M. Jean-Pierre Fourcade (Sénat 1982-1983); rapport n° 132 de M. Joseph Raybaud (Sénat 1983-1984), p. 6; avis n° 145 de M. Georges Lombard (Sénat 1982-1983), p. 31.

(2) Plan 1985-1987 de la Caisse des dépôts et consignations, p. 2.

Compte tenu de ce qui a été dit plus haut des besoins d'investissement prévisibles des collectivités locales, cette hypothèse doit être nuancée.

D'abord, il est probable que la part des prêts bonifiés dans les encours de prêts disponibles pour les collectivités locales tendra à fléchir, conduisant ces dernières à se financer de façon accrue au taux du marché, sinon à s'autofinancer.

Ensuite, le fléchissement de la demande de prêts doit plutôt s'analyser comme dû à un freinage de la dépense d'équipement en raison du poids excessif des charges d'emprunt dans les budgets locaux qu'à un véritable fléchissement des besoins d'équipement.

En clair, si les collectivités locales risquent d'emprunter moins, ce n'est pas tant qu'elles n'ont pas besoin d'argent pour s'équiper mais parce qu'elles préfèrent renoncer provisoirement à s'équiper en raison du coût excessif du crédit.

— *Le caractère médiocrement évolutif des concours de l'Etat.*

• Tout a été dit sur l'évolution à attendre en 1985 des *concours de l'Etat aux collectivités locales* lors de l'examen du projet de loi de finances (1). Il semble donc inutile d'y revenir.

Le tableau ci-après regroupe ces concours tels qu'ils apparaissent dans le projet initial de loi de finances.

(1) Cf. rapport: spécial annexe n° 16 de M. René Monory (Sénat 1984-1985), p. 19 et suivantes.

**ETAT RÉCAPITULATIF ACTUALISÉ DES CONCOURS DE L'ÉTAT
AUX COLLECTIVITÉS LOCALES (1)**

En milliers de francs

Désignation	
I. — Prélèvement sur les recettes de l'Etat.	
Dotation globale de fonctionnement	66.024.000
Amendes	391.000
Dépassement du plafond légal de densité	»
Fonds de compensation pour la T.V.A.	10.808.000
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	4.203.000
Total	81.426.000
II. — Subventions de fonctionnement.	
Agriculture	761.717
Commerce, artisanat et tourisme	750
Culture	518.300
Départements d'outre-mer	57.277
Economie, finances et budget	54.000
Education nationale	451.469
Intérieur et décentralisation (2)	3.748.465
Justice	843.840
Urbanisme, logement et transports	246.264
Affaires sociales et solidarité nationale	626.145
Total	7.308.227
III. — Subventions d'équipement. (Autorisations de programme.)	
Agriculture	827.069
Commerce, artisanat et tourisme	14.000
Culture	303.000
Education nationale	1.878.154
Environnement	41.030
Intérieur et décentralisation	4.327.542
Justice	71.414
Urbanisme, logement et transports	1.111.844
Plan et aménagement du territoire	181.208
Affaires sociales et solidarité nationale	1.029.800
Jeunesse et sports	17.800
Total	9.802.861

(1) Source : Division des collectivités locales du Sénat.

(2) D.G.E. incluse.

• Outre ces concours, il faut rappeler que les collectivités locales reçoivent des recettes de *compensation des transferts de compétences*. Les impôts transférés les années précédentes (cartes grises, vignette et droit de mutation) devraient représenter un produit de quelque 17 milliards de francs en 1985, selon les estimations.

Les recettes de compensation figurant au projet initial de budget de l'Etat pour 1985 s'y ajoutent. Elles se répartissent comme suit :

**COMPENSATION FINANCIÈRE DES TRANSFERTS
DE COMPÉTENCES DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES (1)**

(En milliers de francs.)

Dotations de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage (Services généraux du Premier ministre)	1.874.696
Dotations générales de décentralisation, dont Corse (Intérieur)	12.450.491
Transfert de ressources fiscales, enregistrement et publicité foncière	3.000.000
Total	17.325.187

(1) Source : Division des collectivités locales du Sénat.

• Enfin, il faut tenir compte de l'effort de l'Etat au titre des *contrats de plan Etat-régions*. Les dotations prévues pour 1985 atteignent au total 9,26 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

• L'essentiel à retenir est que, même s'ils ne sont pas négligeables quant à leur masse, *les concours de l'Etat aux collectivités locales évoluent relativement moins favorablement que par le passé*. Ainsi :

— la dotation globale de fonctionnement, avec une progression en francs courants de 5,18 %, suivra le rythme de l'inflation ; en outre, selon le rapport rendu au nom de la délégation du Sénat pour la planification lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1985, la D.G.F. devrait évoluer moins vite que le P.I.B. de 1984 à 1988 ;

— la dotation globale d'équipement, malgré la poursuite de la « montée en puissance » de la globalisation, ne permettra qu'un taux de concours relativement modique en faveur des communes ; votre Rapporteur ne peut que répéter que « ceci est manifestement insuffisant pour les inciter à investir seules » (1) ;

— enfin, les ressources de compensation, même si elles jouent théoriquement « franc pour franc » (2), sont loin de couvrir les

(1) Rapport spécial annexe n° 16 (Sénat 1984-1985) de M. René Monory, p. 27.

(2) Ibidem

dépenses réelles des collectivités locales, compte tenu des rattrapages nécessaires et des dépenses induites par les transferts de compétences.

Dans cette perspective, *le présent projet de loi, s'il procède à quelques aménagements bienvenus, n'apporte aucune réponse au vœu actuel des élus locaux : que les collectivités locales disposent de ressources nouvelles.*

— *Le « blocage » des tarifs publics : un vrai problème.*

La politique tarifaire décidée par le Gouvernement dans le cadre de la lutte contre l'inflation pèse également très lourd sur les collectivités locales.

Contraintes de ne pas augmenter comme elles le souhaiteraient les tarifs des prestations qu'elles assurent dans divers domaines, celles-ci rencontrent de nombreuses difficultés pour équilibrer leurs budgets.

Même si la lutte contre l'inflation est un objectif louable, il est regrettable qu'en *empêchant l'exercice d'une politique de vérité des tarifs publics* elle reporte sur le contribuable une charge qui devrait normalement peser sur les consommateurs.

— *La dérive difficilement évitable de la fiscalité locale.*

Face à une évolution défavorable des charges des collectivités locales qui seront assumées, selon toute vraisemblance, à coût croissant au moins dans les deux années à venir, et celles-ci ne pouvant attendre d'amélioration ni à travers le crédit ni grâce aux concours de l'Etat, quelle autre solution auront-elles sinon de recourir à un alourdissement de la fiscalité ?

Certes, le Gouvernement a exprimé le souhait de voir les collectivités locales participer à son effort d'allègement des prélèvements obligatoires mais est-ce réaliste ?

Le rapport de la délégation du Sénat pour la planification rendu à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1985 indique ainsi que *la fiscalité locale devrait augmenter de 3 % par an en francs constants de 1984 à 1988.*

En outre, compte tenu du caractère médiocrement évolutif de la fiscalité transférée au titre de la compensation des transferts de compétences — notamment pour le produit des cartes grises compte tenu de l'évolution défavorable des immatriculations — et de la volonté de modérer la fiscalité sur les entreprises — donc la taxe professionnelle — c'est la fiscalité sur les ménages qui sera sollicitée.

Tous ces faits, observe votre Commission, ne sont résolus en rien par le projet de loi qui vous est soumis.

2. *L'effet invérifié des systèmes de péréquation.*

La volonté d'aménagement du territoire et de planification a, depuis une vingtaine d'années, buté sur un obstacle : l'inégale répartition de la richesse sur le territoire national.

Parfois même, l'implantation des grands équipements structurants a conduit à renforcer cette inégalité. Il suffit pour s'en persuader de rappeler l'émotion provoquée en Alsace en novembre 1984 par l'annonce du renoncement par l'Etat à l'implantation d'un « synchrotron » dans cette région.

Les pouvoirs publics se sont donc efforcés, alors même qu'à travers la sécurité sociale ils opéraient une politique de transferts entre les diverses couches de la population, de compenser l'inégalité des ressources des collectivités locales.

Dans son principe, l'idée n'était pas mauvaise. On a donc successivement organisé :

- une péréquation des subventions globalisées de fonctionnement,
- une péréquation de la taxe professionnelle au niveau départemental puis au niveau national,
- une péréquation des subventions globalisées d'équipement.

Mais, à l'expérience, on aboutit à un mécanisme qui comporte trois défauts :

- extrêmement complexe, il est d'une efficacité invérifiable ;
- il crée des distorsions par rapport à la situation antérieure ;
- enfin, multipliant les critères de répartition, il aboutit à un dépérissement de l'objectif même de la globalisation.

● UNE EFFICACITÉ NON MESURÉE

Si l'on considère les concours globalisés de l'Etat, le processus de péréquation a été poussé relativement loin. On aboutit, à cet égard, à un enchevêtrement particulièrement difficile à saisir.

De fait, il faut rappeler, s'agissant de la dotation globale de fonctionnement, qu'aux termes des lois n° 79-15 du 3 janvier 1979 et n° 80-1102 du 31 décembre 1980, celle-ci comporte, outre la dotation forfaitaire, une dotation de péréquation, elle-même divisée en deux parts réparties l'une en fonction du potentiel fiscal et l'autre en fonction des impôts sur les ménages. Par ailleurs, elle comporte, à compter de 1984, sept concours particuliers.

La dotation globale d'équipement des communes voit son solde (15 % au plus des crédits) affecté à la majoration de la dotation, d'une part, des communes dont le potentiel fiscal est inférieur de 20 % à la moyenne des communes de même importance et dont le montant d'impôts par habitant est supérieur de 20 % à la moyenne et, d'autre part, des districts à fiscalité propre et communautés urbaines existant au 7 janvier 1983.

La dotation globale d'équipement des départements, quant à elle, voit :

— le solde de la première part destiné à majorer les dotations des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne ainsi que des ententes départementales et groupements mixtes ;

— le solde de la deuxième part destiné à majorer les dotations de certains départements en fonction de l'importance des surfaces restant à remembrer et des départements dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne.

Certes, l'effet de la péréquation a pu, dans certains cas, être mesuré et l'on sait, par exemple, que, de 1978 à 1982, l'écart entre les communes qui touchaient les allocations de D.G.F. les plus et les moins élevées, qui était de 1 à 3,5 à l'origine, a été ramené de 1 à 2 en fin de période ; c'est-à-dire qu'en quatre ans, l'écart de la dispersion de la D.G.F. par habitant a été réduit presque de moitié, ce qui est loin d'être négligeable.

Mais le problème vient du caractère cumulatif des diverses péréquations opérées : Fonds national de la taxe professionnelle, D.G.F., D.G.E. et même, pour partie, ressources compensant les transferts de compétences puisqu'une partie de celles-ci transitera par la D.G.E.

A l'heure actuelle, il en résulte que l'effet cumulé de ces systèmes n'a pu être mesuré avec exactitude.

Le comité des finances locales a souhaité qu'une étude d'ensemble fût entreprise sur les différents systèmes de péréquation. Cette étude doit être menée par la direction générale du ministère de l'Intérieur et devrait aboutir, en février 1985, à la rédaction d'un rapport comportant un constat critique et des propositions.

● DES DISTORSIONS INDUITES

Si la mise en œuvre de la dotation globale de fonctionnement n'a pas soulevé d'excessives difficultés, en revanche celle de la dotation globale d'équipement a été relativement douloureuse en 1983, au moins pour certains départements et communes.

Dès la fin du premier trimestre de 1983, les élus départementaux prirent conscience que, dans de nombreux départements, les perspectives de la D.G.E. pour 1983 révéleraient un décalage parfois sensible par rapport aux subventions spécifiques d'équipement attribuées par l'Etat avant la globalisation.

On a pu constater en effet qu'en 1983 pour l'ensemble des départements métropolitains, Paris étant inclus, le total D.G.E. + crédits de paiement au titre d'autorisations de programme antérieure était initialement inférieur de 17,13 % à la moyenne des concours de l'Etat aux départements pendant les trois années précédant la globalisation, représentant « un manque à gagner » global de quelque 116,5 millions de francs.

Il est vrai que l'octroi d'un crédit exceptionnel de 100 millions de francs, réparti sous forme de subventions spécifiques, a permis de redresser momentanément la situation.

Par ailleurs, l'article 14 de la loi n° 83-1186 du 28 décembre 1983 a institué, pour 1984, une garantie d'évolution par référence aux trois années précédant la globalisation, ce qui tend à remédier à la distorsion qui avait été décelée.

● LA MULTIPLICATION DES CRITÈRES

La globalisation reposait, à l'origine, sur deux idées simples : la mise à disposition des collectivités locales de dotations **libres d'emploi** et la prise en compte de critères de répartition uniformes et équitables.

Si le premier objectif a été atteint — sauf peut-être pour un certain nombre de crédits entrant dans la compensation des transferts de compétences —, en revanche, les critères de répartition ont été marqués par une **atomisation** accentuée.

— Pour la dotation globale de fonctionnement, outre la dotation de péréquation, c'est avant tout la mise en place des **concours particuliers** : versement pour accroissement de la population communale, minimum garanti par habitant, dotation minimale pour les communes de moins de 2.000 habitants, dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales, dotation particulière aux villes-centres, dotation particulière pour les communes employant des agents bénéficiant d'une dispense de services pour activités syndicales, qui révèle cette atomisation.

La loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 a, en outre, été l'occasion de compléter ces concours.

D'une part, les départements de moins de 200.000 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne reçoivent une dotation minimale de fonctionnement.

D'autre part, les communes de moins de 2.000 habitants à forte fréquentation touristique journalière reçoivent un concours particulier à partir de 1984.

— Pour la dotation globale d'équipement, les critères de répartition sont encore plus complexes.

S'agissant de la dotation des communes, la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 a prévu que 15 % au moins en seraient réservés aux communes de moins de 2.000 habitants en fonction de la longueur de la voirie publique, celle-ci étant doublée en zone de montagne, et de l'insuffisance du potentiel fiscal par rapport à la moyenne.

S'agissant de la dotation des départements, la même loi a prévu que, pour la répartition de la première part, attribuée en fonction de l'effort à l'investissement direct, 20 % des crédits seraient octroyés au prorata de la longueur de la voirie, celle-ci étant doublée en zone de montagne et éventuellement majorée de la distance séparant le littoral des ports insulaires pour les départements ayant des îles dans leur territoire et assumant la charge financière de la liaison avec ces îles.

Il résulte de cette **prolifération de critères objectifs et de concours particuliers**, outre une complexité accrue, **le développement d'une certaine tendance à la concurrence entre les collectivités potentiellement bénéficiaires**. Mais, au-delà de cet écueil, le fait décisif est que l'essence même de la globalisation est progressivement remise en cause par l'atomisation des concours attribués.

● FAUT-IL MODIFIER LE RÉGIME DE LA D.G.E. ?

Dans l'avis rendu au nom de la commission des Lois sur les crédits pour 1985 du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le Rapporteur observait avec justesse en ce qui concerne la dotation globale d'équipement :

« Par ailleurs, l'institution d'un mécanisme dans lequel les concours de l'Etat bénéficient à toutes les communes pour l'ensemble de leurs investissements s'est traduite par un **phénomène de dispersion des crédits** (...)

« Dans ces conditions, **une refonte de la D.G.E. communale** doit intervenir pour éviter que cette dotation, « saupoudrée » entre 36.000 collectivités locales, ne se transforme en une sorte de subvention de fonctionnement destinée à l'investissement » (1).

Des propositions en ce sens ont été faites par le Gouvernement. Au cours de sa séance du 27 novembre, le Comité des finances locales

(1) Avis n° 74 (Sénat 1984-1985) de M. Pierre Salvi, p. 46 et 50.

auquel ces propositions avaient été soumises a estimé qu' « un large débat » devait s'ouvrir sur ce point et que l'examen de cette réforme devait être « renvoyé aux premiers mois de l'année 1985 » (1).

L'Assemblée nationale, à qui le Gouvernement avait jugé bon de soumettre onze amendements tendant à réformer la dotation globale d'équipement, a marqué une réticence certaine, lors de la discussion générale sur le présent projet de loi, à les examiner. Le ministre de l'Intérieur a tiré les conséquences et décidé de retirer ces amendements de la discussion.



Pour conclure, face au projet de loi qui vous est soumis, il faut être bien conscient de deux faits :

— le premier est qu'une amélioration véritablement significative des sources de financement des collectivités locales ne doit pas être attendue dans l'immédiat.

Il s'agit d'un texte de portée limitée qui se borne à des aménagements de détail. Mais il ne s'accompagnera globalement d'aucune majoration des crédits en provenance de l'Etat. Ce qui sera donné aux uns sera pris aux autres. Il n'y aura donc pas de « miracle » ;

— le second est que la rigueur s'imposant, les collectivités locales auront le choix, en 1985, entre un alourdissement — nécessairement périlleux — de leur fiscalité et un freinage de leurs dépenses de fonctionnement mais surtout d'équipement. Mais ce choix ne doit pas inspirer la désespérance. La décentralisation est peut-être la chance de notre pays si les élus locaux ont la volonté de l'assumer et d'entreprendre.

(1) Compte rendu sommaire diffusé par le président du Comité des finances locales, p. 4.

SECTION 2

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DU DISPOSITIF

I. — Les dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement : nouveau texte de circonstance.

L'évolution de la législation sur la dotation globale de fonctionnement comporte depuis 1983 des aménagements successifs, fonction des difficultés ponctuelles qui peuvent apparaître.

Le projet de loi n'échappe pas à cette tendance à la « *navigation à vue* ». Faut-il le regretter ? Pas forcément dans la mesure où l'on évite ainsi les grandes erreurs que peuvent susciter les grands textes.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale rappelait d'ailleurs avec justesse « que l'article 22 de la loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980 complétant la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 qui a institué la D.G.F. prévoit que les dispositions relatives à la D.G.F. ne sont applicables que jusqu'au 1^{er} janvier 1986 (...) Il ne peut donc être envisagé d'anticiper sur la mise en œuvre de la révision d'ensemble des mécanismes actuels qui doit intervenir l'an prochain » (1).

Les dispositions portant sur la dotation globale de fonctionnement sont donc modestes :

1° la fixation à 4 % du taux de la garantie de progression minimale en faveur des communes et de leurs groupements pour 1985 (art. premier) ;

2° la mise en œuvre, en 1984 et 1985, d'un mécanisme de garantie dégressive d'évolution de la dotation supplémentaire accordée aux communes touristiques et thermales dans le cas où leur capacité d'accueil fléchit d'une année sur l'autre ou dans le cas où elles perdent la qualité de station classée (art. 2) ;

3° l'imputation éventuelle d'une partie du financement de la dotation particulière des communes connaissant une forte fréquentation touristique journalière sur la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales *qui ne perçoivent pas la taxe de séjour* (art. 3).

(1) Cf. rapport n° 2464 (A.N. 1984-1985) de M. Jacques Floch, p. 2.

II. — Les dispositions relatives aux agglomérations nouvelles : le « deuxième volet ».

Le projet initial comportait ce que le Rapporteur de la commission des Lois a appelé un « deuxième volet » contenant « quelques aménagements » à la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 relative aux agglomérations nouvelles.

— L'Assemblée nationale a, d'abord, adapté à la situation particulière de ces collectivités les mécanismes du Fonds de péréquation de la taxe professionnelle. La loi du 13 juillet 1983 avait profondément modifié le régime fiscal des agglomérations nouvelles, rétablissant l'unicité de l'imposition à l'intérieur de chaque commune qui a compétence sur tout son territoire pour fixer le taux et percevoir le produit de la taxe d'habitation et des taxes foncières, tandis que l'agglomération nouvelle reçoit la taxe professionnelle. C'est la raison pour laquelle ce texte faisait également de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle le seul bénéficiaire des attributions du Fonds national et du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.

Or, les simulations portant sur l'année 1984 ont montré qu'aucun des syndicats d'agglomération nouvelle ne remplissait les conditions pour bénéficier des attributions du Fonds national alors que certaines communes ont, cette même année, effectivement reçu une dotation à ce titre. Le texte adopté par l'Assemblée nationale modifie en conséquence les dispositions de la loi du 13 juillet 1983 afin de maintenir aux communes le bénéfice de la péréquation nationale de la taxe professionnelle (art. 4).

— Ensuite, la loi du 13 juillet 1983, qui a procédé à une nouvelle répartition des compétences et des équipements entre les communes et le syndicat d'agglomération nouvelle, a eu sur les personnels une incidence imprévue. Le projet de loi complète sur ce point la loi du 13 juillet 1983 pour permettre le reclassement des personnels concernés sans que leurs droits acquis soient remis en cause (art. 6).

— Enfin, le projet adopté par l'Assemblée nationale comporte des mesures transitoires destinées à garantir, en 1984 et en 1985, aux communes qui sortiraient d'une agglomération nouvelle que les diverses prestations financières et notamment la dotation globale de fonctionnement qu'elles percevaient antérieurement n'accuseront pas un effondrement dû au fait que le régime spécifique aux agglomérations nouvelles cesserait de leur être applicable. C'est ainsi que le décompte de la population fictive par logement en chantier sera maintenu pendant deux ans à un niveau supérieur à celui du droit commun (art. 7).

III. — Les dispositions relatives au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

L'Assemblée nationale a, enfin, adopté trois amendements du Gouvernement relatifs à la répartition des ressources du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Les articles additionnels qui en résultent (art. 9 à 11) modifient les critères d'admission des communes aux attributions du Fonds national de péréquation et créent un préceptif destiné aux communes connaissant des difficultés financières importantes, du fait d'une perte brutale de taxe professionnelle.

Les ressources du Fonds seraient désormais réparties en trois parts, respectivement égales à 75 %, 20 % et 5 % du total. La première servirait encore à compenser les insuffisances de potentiel fiscal, mais celles-ci seraient appréciées par rapport au potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique, et non plus par rapport à la moyenne nationale. Ces communes cessant de remplir les conditions requises recevraient une attribution au moins égale à 80 % en 1985 de celle reçue en 1984, attribution réduite de moitié en 1986.

La deuxième part permettrait de verser une compensation aux communes qui enregistrent d'une année sur l'autre, une perte importante de bases d'imposition, la compensation étant versée de manière dégressive sur deux ans. Quant à la troisième, elle serait réservée aux communes qui, du fait des pertes de taxe professionnelle, sont obligées d'adopter un budget en déséquilibre. Dès 1984, un reliquat de 25 millions de francs sera reporté à ce titre.

Enfin, pour compenser les pertes de bases de taxe professionnelle apparues au cours des dernières années, une fraction de la seconde part serait répartie, en 1985, entre les communes dont les bases d'imposition pour 1984 sont inférieures à celles de 1981.

Ces mesures sont, selon le Rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, susceptibles de répondre, notamment, aux problèmes des petites communes dont l'unique entreprise est conduite à cesser son activité.

Elles ont reçu un accord quasi unanime du Comité des finances locales.

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 décembre 1984 sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, la Commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 134 portant modification de certaines dispositions relatives aux relations entre l'Etat et les collectivités locales (urgence déclarée).

Elle a tout d'abord entendu son Rapporteur, M. René Monory. Celui-ci a d'emblée observé que le Gouvernement avait déposé une dizaine d'amendements à ce texte portant sur la dotation globale d'équipement.

Il a rappelé que le Comité des finances locales avait refusé d'examiner ces amendements qu'il considérait comme « prématurés » et que l'Assemblée nationale avait contraint le Gouvernement à retirer ces amendements.

Observant que le régime de la dotation globale d'équipement avait soulevé des difficultés, et que le taux de concours de l'Etat n'était pas à la hauteur des espoirs nourris initialement, le Rapporteur a estimé que ce régime était perfectible. En revanche, soulignant qu'une réforme exigeait des simulations préalables, et que les amendements donnaient des pouvoirs de redistribution aux préfets, il a estimé qu'il était périlleux de leur donner un avis favorable.

A l'issue de cet exposé, M. Christian Poncelet a souligné combien les travaux de la mission sénatoriale d'information sur la mise en œuvre de la décentralisation montraient que les élus déploraient l'insuffisance des ressources d'accompagnement de cette réforme.

M. Jean Cluzel, vice-président, a observé que, du fait de l'évolution défavorable de la dotation globale d'équipement, nombre de communes rurales n'étaient plus en mesure d'investir.

M. Christian Poncelet a, pour sa part, observé que la globalisation avait été, en partie, éludée en matière de constructions scolaires notamment pour les écoles primaires et que les crédits ne correspondaient pas aux besoins d'équipement sur le plan local.

M. René Monory, rapporteur, après avoir rappelé les principes de la globalisation a estimé que sa réalisation pouvait conduire concrètement à un recul par rapport à la situation antérieure.

M. Josy Moinet, tout en soulignant la réalité des besoins d'équipement ressentis par les communes rurales et les acquis de la décentralisation, a souligné la contradiction existant entre le souhait exprimé par certains d'un retour aux subventions spécifiques dans certains cas et le refus prévisible du Sénat de dispositions qui pouvaient lui apparaître centralisatrices.

Il a estimé que l'autorité chargée de répartir les concours à l'équipement devrait être plutôt un organe collégial constitué d'élus locaux.

M. Camille Vallin a jugé que l'expérience avait montré les défauts du système de la dotation globale d'équipement qui aboutit à un saupoudrage. Il a évoqué les travaux de l'Association des maires de France pour remédier à ces inconvénients. Il a suggéré que la réforme porte exclusivement sur les communes rurales.

M. René Monory, tout en convenant des critiques émises, a souligné en tout état de cause la relative modicité des crédits à répartir et l'insatisfaction prévisible des communes rurales.

M. René Ballayer a insisté sur la déception causée dans les communes rurales et estimé qu'une discrimination entre les diverses catégories de communes comportait des risques, de même que le retour à une nouvelle forme de tutelle préfectorale.

M. Christian Poncelet a rappelé que les amendements du Gouvernement sur la dotation globale d'équipement avaient été retirés sous la pression de l'Assemblée nationale.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est interrogé sur la hâte avec laquelle ces amendements étaient soumis au Parlement et sur l'applicabilité d'une réforme dès 1985, compte tenu des difficultés financières où se trouve l'Etat.

M. Josy Moinet a estimé qu'il convenait de réétudier les conditions de répartition sans modifier le principe de liberté qui inspire la globalisation des subventions.

M. Henri Goetschy a jugé que l'aide à l'équipement des communes en matière scolaire posait un problème particulier.

M. René Monory, rapporteur, a conclu que cette réforme ne devait pas être précipitée.

La Commission a alors décidé, dans sa majorité, de proposer au Gouvernement de retirer ces amendements et, à défaut, de leur donner un avis défavorable.

Décrivant ensuite sommairement le dispositif du projet, M. René Monory, rapporteur, a indiqué qu'il comportait trois sections, respectivement relatives à la dotation globale de fonctionnement, aux agglomérations nouvelles et au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Le Rapporteur a ensuite résumé le projet article par article.

Il a souligné que, à l'exception de l'article 8 nouveau, l'ensemble de ces dispositions avait reçu un avis favorable du Comité des finances locales. Il a rappelé que le projet de loi avait été adopté à l'Assemblée nationale, l'opposition s'abstenant.

Il a proposé en conséquence à la Commission d'adopter ce texte sans modification.



La Commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification le projet de loi n° 134 portant modification de certaines dispositions relatives aux relations entre l'Etat et les collectivités locales.

TROISIÈME PARTIE
EXAMEN DES ARTICLES

TITRE DU PROJET DE LOI

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Projet de loi portant modification de certaines dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement et aux agglomérations nouvelles.	Projet de loi portant modification de certaines dispositions relatives aux relations entre l'Etat et les collectivités locales.	Conforme.

SECTION PREMIÈRE
DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Article premier.

Taux de la garantie de progression minimale.

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Pour l'année 1985, le taux de la garantie de progression minimale instituée par l'article L. 234-19-1 du Code des communes est fixé à 4 %.	Conforme.	Conforme.

● **Commentaire :**

En vertu de l'article premier de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification de dispositions relatives aux relations financières et au transfert de compétences entre l'Etat et les collec-

tivités locales, une loi ordinaire — et non plus comme c'était le cas antérieurement une loi de finances — peut modifier le taux de la garantie de progression minimale instituée par l'article L. 234-19-1 du Code des communes au titre de la dotation globale de fonctionnement.

L'article premier du projet de loi qui vous est soumis tend à fixer à 4 % le taux de la garantie de progression minimale en 1985.

Cet article pose le problème déjà évoqué pour 1984 : celui de la mise en phase du taux de la progression minimale et du rythme d'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

L'article L. 234-19-1 du Code des communes, tel qu'il résulte de la loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980, et à l'adoption duquel votre commission des Finances avait contribué, prévoit, il faut le rappeler, que ce taux ne peut être inférieur à + 5 %.

Par ailleurs, les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la garantie de progression minimale sont prélevées sur les crédits de dotation globale de fonctionnement après déduction des sommes affectées aux concours particuliers.

Le risque existait, en cas de fléchissement de la progression du montant de la dotation globale de fonctionnement, que la marge de péréquation, qui constituait un des principes fondamentaux de la globalisation, ne soit écrasée par l'évolution mécanique de la garantie de progression minimale.

Tant que la dotation globale de fonctionnement a évolué de façon favorable, grâce à l'activité économique, puisqu'elle est indexée sur les recettes nettes de la T.V.A., le problème ne se posait pas.

En revanche, à partir de 1982, l'évolution de la dotation globale de fonctionnement s'est révélée moins satisfaisante en raison des difficultés économiques rencontrées par notre pays.

En 1983, pour minimiser cette évolution, le Gouvernement, malgré l'avis défavorable du Comité des finances locales et du Sénat, a intégré dans la dotation globale de fonctionnement la dotation spéciale destinée à compenser les charges supportées par les communes pour le logement des instituteurs.

Le tableau ci-après montre clairement cette évolution :

EVOLUTION DE LA D.G.F.

(En milliards de francs.)

	D.G.F. (hors Instituteurs)	Progression en pourcentage	Dotation Instituteurs	Total	Progression en pourcentage
1980	37,966	»	»	37,966	»
1981	45,022	+ 18,6	0,187	45,209	»
1982	51,966	+ 15,40	0,650	45,209	»
1983	56,560	+ 8,84	2,106	58,666	»
1984	»	»	»	62,772	+ 6,96
1985	»	»	»	66,024	+ 5,18

Pour 1984, le montant total de la D.G.F., incluant la dotation spéciale destinée à compenser les charges supportées par les communes pour le logement des instituteurs, a été arrêté à la somme de 62,7 milliards de francs, soit une progression de + 6,96 % seulement par rapport à 1983.

Pour la première fois, le risque analysé plus haut d'un écrasement de la marge de péréquation par l'évolution automatique de la progression minimale se produisait.

L'article L. 234-19-1 du Code des communes prévoit cependant, pour esquiver ce risque, que si, pour une année donnée, le taux de progression estimé de la dotation globale de fonctionnement est inférieur à 10 %, la loi de finances peut modifier le taux de la garantie de progression minimale.

L'article 2 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 précitée a donc fixé à 4 % le taux de la garantie de progression minimale pour 1984.

Par voie de conséquence, la marge de péréquation pouvait porter sur les crédits hors garantie de progression minimale, c'est-à-dire sur les 2,96 % restants.

Pour 1985, la logique est la même. Le montant prévu de la dotation globale de fonctionnement atteint 66,024 milliards de francs, soit une augmentation de 5,18 % par rapport à 1984.

Si l'on s'en tient au taux de garantie minimale de 5 %, la marge de péréquation ne porterait que sur les 0,18 % des crédits restant disponibles ce qui est évidemment modeste.

En maintenant à 4 % le taux de la garantie de progression minimale, l'article premier du projet qui vous est soumis réserve donc une marge de péréquation de 1,18 % pour 1985.

Selon les estimations effectuées, un taux de 4 % nécessiterait l'affectation d'une somme de 750 millions de francs en 1985. Le nombre des communes bénéficiaires atteindrait 4.700, contre 3.600 en 1984 à taux inchangé. Le Comité des finances locales, consulté sur ce point, a donné, au cours de sa séance du 30 octobre 1984, un avis favorable à la fixation à 4 % de ce taux pour 1985.

Il reste que n'est pas tranché un problème de fond : celui de l'efficacité du système de péréquation de la D.G.F. A cet égard, il faut observer que deux sénateurs appartenant à la majorité nationale ont estimé, lors de la réunion du Comité des finances locales, « que les effets de la péréquation ne doivent pas être amplifiés tant que les résultats de l'étude en cours à ce sujet ne sont pas connus » et « que les mécanismes de péréquation introduisent des effets pervers » (1).

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

● **Décision de la Commission :**

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

(1) Procès-verbal de la réunion du Comité des finances locales du 30 octobre 1984, p. 8.

Article 2.

**Dotation supplémentaire
aux communes touristiques et thermales.**

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission		
<p>Le quatrième alinéa de l'article L. 234-14 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Conforme.</p>	<p>Conforme.</p>		
<p>« La dotation supplémentaire attribuée aux communes touristiques ou thermales sera déterminée pour les années 1984 et 1985 conformément aux dispositions suivantes :</p>				
<p>« 1° Les communes inscrites en 1983 sur la liste des communes touristiques ou thermales bénéficient en 1984 :</p>				
<p>« a) lorsque leur capacité d'accueil est stable ou en accroissement, d'une dotation supplémentaire au moins égale à celle reçue en 1983,</p>				
<p>« b) lorsque leur capacité d'accueil est en diminution, d'une dotation supplémentaire au moins égale aux deux tiers de celle reçue en 1983.</p>				
<p>« 2° Les communes inscrites sur la liste des communes touristiques ou thermales en 1984 bénéficient en 1985 :</p>				
<p>« a) lorsque leur capacité d'accueil est stable ou en accroissement, d'une dotation supplémentaire au moins égale à celle reçue en 1984,</p>				
<p>« b) lorsque leur capacité d'accueil est en diminution, d'une dotation au moins égale aux deux tiers de celle reçue en 1984.</p>				
<p>« 3° Les communes qui cessent en 1984 d'être inscrites sur la liste des communes touristiques ou thermales et qui ont bénéficié en 1984 de la garantie prévue par le 1° b) du présent article reçoivent en 1985 une dotation égale au tiers de celle qu'elles ont reçue en 1983. »</p>				

● **Commentaire :**

L'article 9 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 précitée a donné une nouvelle rédaction à l'article L. 234-14 du Code des communes relatif à la dotation supplémentaire attribuée, au titre de

la dotation globale de fonctionnement, aux communes touristiques ou thermales classées.

Le quatrième alinéa de cet article L. 234-14 prévoit un mécanisme de garantie selon lequel, à capacité d'accueil inchangée ou en accroissement, le montant de la dotation supplémentaire reçu par une station classée ne peut être inférieur à la dotation reçue l'année précédente. Ce mécanisme avait pour but de prévenir une éventuelle érosion de la dotation reçue par chaque commune du fait de l'admission de nouvelles communes au bénéfice de cette dotation.

L'article 2 du projet de loi qui vous est soumis tend à résoudre des difficultés qui ont été rencontrées en 1984 et qui risquaient d'être rencontrées en 1985 pour répartir la dotation *en ce qui concerne les communes connaissant une diminution de leur capacité d'accueil*. Ces dernières risquaient de recevoir en 1984 une dotation en forte diminution par rapport à 1983, sinon à se voir, à la limite, exclues de la liste des communes bénéficiaires.

Au cours de sa réunion du 11 septembre 1984, le Comité des finances locales avait attiré l'attention du Gouvernement sur cet écueil.

Le projet de loi qui vous est soumis a donc proposé, dans le texte gouvernemental, qui a reçu un *avis favorable du Comité des finances locales*, de mettre en place un mécanisme de « cliquet » ou de « crémaillère » pour éviter une chute brutale de dotation.

Le mécanisme proposé par le projet est à trois niveaux :

1° Les communes classées touristiques ou thermales en 1983, et dont la capacité d'accueil est en diminution en 1984, bénéficient, en 1984, d'une dotation au moins égale aux *deux tiers* de celle reçue en 1983 ;

2° Le même mécanisme bénéficiera, en 1985, pour les communes classées en 1984 et qui verraient fléchir leur capacité d'accueil en 1985 ;

3° Enfin ce mécanisme voit son bénéfice étendu aux communes qui, en ayant bénéficié en 1984, auraient perdu la qualité de commune touristique ou thermale en 1984. Dans ce cas cependant, la garantie n'est égale, en 1985, qu'*au tiers* de la dotation reçue en 1983.

Votre Commission observe :

— d'une part que cette garantie ne s'accompagnera pas, selon toutes apparences, de la majoration du prélèvement sur les recettes nettes de taxe à la valeur ajoutée qui serait nécessaire et que les fonds nécessaires à la mise en jeu de cette garantie seront sans doute pris sur les dotations revenant aux autres bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement ;

— d'autre part que le mécanisme défini dans cet article n'est valable que pour 1984 et 1985 et qu'il devra être complété à l'avenir.

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

● **Décision de la Commission :**

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

Article 3.

**Dotation particulière pour les communes
connaissant une forte fréquentation touristique journalière.**

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Entre le troisième et le quatrième alinéa de l'article 10 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification des dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Si le montant du prélèvement prévu au dernier alinéa de l'article L. 234-14 du Code des communes est inférieur au montant de la dotation prévue à l'alinéa ci-dessus, la différence est prélevée sur le montant des crédits affectés à la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales revenant à celles de ces communes qui n'ont pas institué de taxe de séjour. »</p>	Conforme.	Conforme.

● **Commentaire :**

Cet article a trait à la dotation particulière des communes connaissant une forte fréquentation touristique journalière.

Cette dotation, qui a été créée par l'article 10 de la loi du 29 décembre 1983, devait être financée, conformément à l'article 9 de la même loi, par un prélèvement sur les attributions de la dotation

supplémentaire aux communes touristiques et thermales revenant aux communes qui *perçoivent* la taxe de séjour.

Selon une enquête menée par les services des préfectures, quelque 700 communes remplissent en 1984 les conditions définies à l'article 10 pour bénéficier de la dotation. La dotation moyenne serait de l'ordre de 25.000 à 30.000 F par commune.

Le montant de la dotation était fixé à 20 millions de francs pour 1984. Il devrait atteindre quelque 21,04 millions de francs en 1985.

Or, pour 1984, le montant du prélèvement nécessaire pour la financer et égal au dixième de la taxe de séjour perçue l'année précédente ne s'élève qu'à 6 millions de francs et ne permet de financer qu'en partie la dotation.

Lors de sa séance du 30 octobre 1984, le *Comité des finances locales a souhaité que le Gouvernement propose au Parlement une disposition législative prévoyant l'imputation du complément nécessaire au financement de cette dotation en 1984, soit 14 millions de francs, sur la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales, ne percevant pas la taxe de séjour.*

Tel est l'objet de l'article 3 du présent projet de loi qui a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

● **Décision de la Commission :**

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

SECTION II DES AGGLOMÉRATIONS NOUVELLES

Article 4.

Attributions du Fonds national et du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle aux communes membres d'une agglomération nouvelle.

Texte du projet de loi

I. — La première phrase du premier alinéa de l'article 26 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles est remplacée par les dispositions suivantes :

« La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle est substitué aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle, à l'exception de l'article 1648 A, paragraphe II et suivants, et de l'article 1648 B du Code général des impôts. »

II. — Le I de l'article 29 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles est remplacé par les dispositions suivantes :

« Pour l'application de l'article 1648 A, paragraphe II et suivants, et de l'article 1648 B du Code général des impôts, le potentiel fiscal de chaque commune membre est calculé de la façon suivante :

a) pour la première année de fonctionnement de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, le potentiel fiscal de chaque commune intègre, au titre de la taxe professionnelle, une quote-part des bases d'imposition de l'ensemble de l'agglomération, proportionnelle à la population de la commune ;

b) à compter de la seconde année de fonctionnement de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, le potentiel fiscal de chaque commune est celui qui est défini au premier alinéa de l'article 31 de la présente loi. »

Texte adopté par l'Assemblée nationale

I. — La première...

... est
ainsi rédigée :

Alinéa sans modification.

II. — Le paragraphe I de l'article 29 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 précitée est ainsi rédigé :

a I. — ... (reste sans modification).

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Propositions de la Commission

Conforme.

• **Commentaire :**

Cet article a été adopté presque sans modification par l'Assemblée nationale.

Primitivement, le statut des agglomérations nouvelles organisait entre les communes membres des agglomérations nouvelles un partage territorial en matière fiscale. Le syndicat communalautaire d'aménagement percevait l'ensemble des impôts à l'intérieur de la zone d'agglomération nouvelle, tandis qu'à l'extérieur, les communes conservaient toutes leurs compétences.

La loi du 13 juillet 1983 est venue restaurer l'unité territoriale des communes et a introduit une nouvelle répartition des compétences dans le domaine de la fiscalité. Les communes ont retrouvé la possibilité de percevoir sur l'ensemble de leur territoire les taxes foncières, la taxe d'habitation et tous les autres droits et taxes, à l'exclusion de la taxe professionnelle. Cette dernière revient à la communauté ou au syndicat d'agglomération nouvelle, qui doit en reverser une partie aux communes en fonction des charges qu'elles assument.

Par voie de conséquence, la loi du 13 juillet faisait du syndicat ou de la communauté d'agglomération nouvelle les bénéficiaires des attributions du Fonds national et du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.

Or, les dispositions de la loi du 13 juillet n'étant pas encore entrées en application, il a été procédé au cours de l'année 1984 à des simulations. Les simulations ont conduit à constater *qu'aucun syndicat d'agglomération nouvelle n'aurait rempli les conditions de potentiel fiscal et de fiscalité sur les ménages requises pour bénéficier de la péréquation nationale*, alors que pour cette même année 1984 plusieurs communes membres d'une agglomération nouvelle ont reçu des attributions à ce titre.

Le maintien de ce système risquait donc de pénaliser les agglomérations nouvelles. C'est pourquoi l'article 4 du projet de loi propose de modifier les articles 26 et 29 de la loi du 13 juillet 1983 pour faire des communes les bénéficiaires des attributions du Fonds national et du fonds départemental de péréquation, le syndicat ou la communauté d'agglomération nouvelle continuant à être substitué aux communes pour l'application de toutes les autres dispositions relatives à la taxe professionnelle.

Le même projet de loi initial précise les conditions dans lesquelles sera, en outre, calculé le potentiel fiscal des communes concernées.

Pour la première année de fonctionnement, celui-ci intégrera au titre de la taxe professionnelle une quote-part des bases d'impo-

sition de l'ensemble de l'agglomération nouvelle proportionnelle à la population de la commune.

A compter de la deuxième année, le potentiel fiscal sera calculé pour les attributions du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle comme il l'est pour l'application des dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement. Outre la quote-part de la taxe proportionnelle à la population, le reversement de taxe professionnelle effectué par le syndicat à la commune sera également pris en compte.

● **Décision de la Commission :**

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

Article 5.

**Codification de dispositions
relatives à la taxe professionnelle.**

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Le II bis de l'article 1648 B du Code général des impôts est abrogé.	Supprimé.	Supprimé conforme.

● **Commentaire :**

La loi du 13 juillet 1983 comportait des dispositions susceptibles d'être intégrées respectivement dans le Code des communes, le Code de l'urbanisme et le Code général des impôts. Le législateur n'a pas souhaité cependant procéder directement à la codification correspondante et a renvoyé à un décret en Conseil d'Etat le soin de le faire.

C'est donc en application de l'article 43 de cette loi que les dispositions relatives à la taxe professionnelle ont été intégrées par voie réglementaire aux articles 1648 A et 1648 B du Code général des impôts.

L'article 5 du projet de loi initial, tirant les conséquences de la modification des articles 26 et 29 de la loi du 13 juillet 1983 par l'article 4 du projet de loi, propose d'abroger le paragraphe II bis de l'article 1648 B du Code général des impôts.

Tout en observant qu'il conviendrait également d'abroger le paragraphe *V bis* de l'article 1648 A, qui devenait également contradictoire avec l'article 4 du présent projet de loi, l'Assemblée nationale, suivant sa commission des Lois, a estimé qu'il n'appartenait pas au législateur d'abroger des dispositions qui ont été codifiées par la voie réglementaire en application de la loi.

L'Assemblée nationale a, par voie de conséquence, décidé, sur proposition de sa commission des Lois, de supprimer cet article.

● **Décision de la Commission :**

Votre commission des Finances vous propose d'adopter la suppression conforme de cet article.

Article 6.

**Répartition des personnes
entre l'agglomération nouvelle et les communes membres.**

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Il est inséré dans la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, un article 39-1 ainsi rédigé :	Il est... 13 juillet 1983 précitée, un article... (le reste sans modification).	Conforme.
« Art. 39-1. — Lorsque l'application de la loi a pour conséquence une modification de la répartition des compétences entre la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle et une ou plusieurs communes, les agents des collectivités publiques intéressés, affectés à l'exercice de ces compétences sont répartis entre ces collectivités, sans que cette répartition puisse donner lieu à un dégageant des cadres.	Alinéa sans modification.	
« La répartition est soumise à l'avis des commissions paritaires compétentes. Les intéressés sont nommés dans un emploi de même niveau en tenant compte de leurs droits acquis.	« Cette répartition est également faite entre les communes, les départements, les régions et leurs établissements publics qui en font la demande. » Alinéa sans modification.	

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
« La répartition est décidée par convention entre les collectivités publiques intéressées.	Alinéa sans modification.	Conforme.
« A défaut de conventions ayant fait l'objet de délibérations concordantes des collectivités intéressées dans le délai de trois mois à compter de l'arrêt du représentant de l'Etat prévu au deuxième alinéa de l'article 19, la répartition des agents est faite par le représentant de l'Etat dans le département du siège de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, sur la proposition d'une commission qu'il préside et qui comprend en outre, paritairement, d'une part des élus de la communauté ou du syndicat de l'agglomération nouvelle et des communes, d'autre part des représentants des organisations syndicales des fonctionnaires territoriaux.	Alinéa sans modification.	
« Un décret en Conseil d'Etat détermine la composition de cette commission ainsi que les conditions et les modalités de répartition des agents concernés. »	Alinéa sans modification.	

● **Commentaire :**

La loi du 13 juillet 1983 portant statut des agglomérations nouvelles a modifié la répartition des compétences entre les institutions communautaires — communauté ou syndicat d'agglomération nouvelle qui se substitue au syndicat communautaire d'aménagement — et les communes membres des agglomérations nouvelles. Dans le statut antérieur, en effet, le syndicat communautaire d'aménagement exerçait les compétences d'une communauté urbaine. Ces compétences ont été réduites au bénéfice des communes, qui se trouvent ainsi rapprochées du droit commun.

Il est notamment prévu que la gestion des équipements dont le caractère d'intérêt commun n'est pas reconnu est restituée aux communes.

Le transfert d'équipement qui doit ainsi être réalisé entre la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle et les communes implique évidemment une nouvelle répartition des personnels. Or, la loi du 13 juillet ne comporte aucune disposition susceptible de régler la situation des agents concernés.

L'article 39 prévoit en effet que les personnels des syndicats communautaires d'aménagement sont pris en charge par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle et conservent jusqu'à

leur reclassement éventuel dans les communes ou jusqu'au règlement définitif de leur situation le bénéfice de leur situation administrative antérieure.

Ces dispositions ne créent aucune obligation pour les communes de reprendre les agents directement ou indirectement affectés à la gestion d'un équipement qui leur est transféré. Or, si les maires choisissaient de recruter du personnel extérieur pour exercer ces fonctions, le syndicat d'agglomération nouvelle se trouverait dans l'obligation soit de continuer à employer un personnel devenu inutile, soit de procéder à son licenciement.

Mais il convient de souligner qu'il ne s'agit pas uniquement des agents d'exécution dont les fonctions sont directement liées à la gestion des équipements transférés, mais également des personnels qui ne sont qu'indirectement concernés et qui relèvent des services généraux et d'encadrement.

Pour ces raisons, l'article 6 du projet de loi initial tendait à compléter la loi du 13 juillet 1983 afin de régler, à la demande des organisations représentatives, le sort de ce personnel.

L'article 6 garantit donc d'abord les droits des personnels qui relevaient des syndicats communautaires d'aménagement. Il prévoit en effet que la répartition des agents ne peut se traduire par un dégageant des cadres et que les intéressés doivent être reclassés dans un emploi de même grade en tenant compte de leurs droits acquis. La répartition proposée sera d'ailleurs soumise à l'avis des commissions paritaires compétentes.

Il précise ensuite que la répartition des personnels doit s'opérer par la voie de *conventions* entre les collectivités concernées. Dans le cas cependant où un accord ne pourrait se faire entre la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle et les communes membres de l'agglomération nouvelle, la répartition serait faite par le représentant de l'Etat, sur la proposition d'une commission qu'il présiderait et qui serait paritairement composée d'élus de l'agglomération nouvelle et des communes membres d'une part, et de représentants des organisations syndicales des fonctionnaires territoriaux d'autre part.

L'article 6 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer la composition de cette commission ainsi que les modalités de répartition des agents concernés. Cela constitue une bonne garantie. Plus de 2.000 personnes affectées à la gestion directe ou indirecte des équipements transférés seraient concernées par cette disposition. Bien plus, les transferts de personnels étant susceptibles de s'opérer dans les deux sens par des réaffectations internes aux communes et au syndicat d'agglomération nouvelle, c'est en fait l'ensemble des agents des agglomérations nouvelles qui est concerné, soit plus de 5.000 personnes qui relèvent soit du statut de la fonction publique territoriale, soit d'un statut contractuel.

L'Assemblée nationale a adopté cet article en l'assortissant d'un alinéa nouveau qui tend à élargir les possibilités de reclassement des agents en prévoyant une éventuelle affectation au sein des départements, des régions ou des établissements publics qui en feraient la demande.

● **Décision de la Commission :**

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

Article 7.

**Dispositions transitoires
pour les communes sortant des agglomérations nouvelles.**

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Il est inscrit dans la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, un article 40-1 ainsi rédigé :	Il est... du 13 juillet 1983 précitée, un article... <i>(Le reste sans modification.)</i>	Conforme.
« <i>Art. 40-1.</i> — Sous réserve des dispositions de l'article 10 de la présente loi, les communes qui, en application de l'article 4 ont cessé de figurer sur la liste des communes faisant partie d'une agglomération nouvelle, bénéficient à titre transitoire, dans leurs nouvelles limites, d'un décompte de population fictive de six habitants par logement en chantier pour l'année 1984, et de quatre habitants par logement en chantier pour l'année 1985. »	Alinéa sans modification.	

● **Commentaire :**

Cet article a été adopté presque sans modification par l'Assemblée nationale.

Aucune disposition particulière n'était prévue dans la loi du 13 juillet 1983 pour les communes qui, à l'occasion de la définition de nouveaux périmètres, ont choisi de sortir des agglomérations nouvelles. Certaines d'entre elles, qui ont dû céder une partie de leur territoire, ne connaissent aucun accroissement de population, mais au contraire une notable diminution.

Or, la législation en vigueur comporte des dispositions relatives aux accroissements de population qui pouvaient bénéficier antérieurement à ces communes.

Ainsi, hors des agglomérations nouvelles, des mesures ont été prises pour tenir compte du développement de l'urbanisation. Aux termes des articles R. 114 et suivants du Code des communes, pour qu'une population fictive vienne s'ajouter à la population légale, il faut que l'accroissement de population constaté soit supérieur à 15 %. Dans ce cas, on ajoute à la population effectivement recensée quatre habitants par logement en chantier.

Bien plus, les agglomérations nouvelles bénéficient de dispositions plus favorables destinées aux communes membres qui connaîtraient une forte croissance de faire face aux difficultés que cette situation est susceptible de faire naître.

Ainsi, la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 modifiée tendant à faciliter la création d'agglomération nouvelle a prévu que dans tous les cas où le calcul ou le versement d'une attribution financière repose sur un critère démographique, dans les communes membres d'une agglomération nouvelle, il est ajouté à la population réelle, telle qu'elle a été constatée au dernier recensement, une population fictive. Il en va ainsi pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement, pour la répartition de fonds communs ou pour l'attribution de subventions de l'Etat.

Aux termes de l'article R. 255-3 du Code des communes pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1970, la population fictive ajoutée à la population légale s'élève à six habitants par logement en chantier.

La loi du 13 juillet 1983 a maintenu ces dispositions en vigueur pour les communes qui demeurent regroupées dans une communauté ou un syndicat d'agglomération nouvelle, ainsi que pour les communes situées à l'intérieur du périmètre d'un établissement public d'aménagement de ville nouvelle qui ont passé convention avec l'Etat sur un programme de développement en matière de logements, d'équipement et d'emploi.

L'article 7 propose donc un système transitoire, pour 1984 et 1985, de prise en compte d'une population fictive de six puis quatre habitants au profit des communes quittant une agglomération nouvelle.

● **Décision de la Commission :**

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

Article 8 (nouveau).

Validation d'actes relatifs à la ville nouvelle de Sénart.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Sont validés les actes réglementaires et non réglementaires pris sur la base de l'arrêté du représentant de l'Etat dans le département de Seine-et-Marne du 20 décembre 1983 portant révision du périmètre d'urbanisation et modification de la liste des communes membres de l'agglomération nouvelle du Grand-Melun et de Sénart-Villeneuve et, notamment, l'arrêté du représentant de l'Etat dans le département de Seine-et-Marne du 17 juin 1984 autorisant la création du syndicat d'agglomération nouvelle de Sénart-Ville nouvelle dans le périmètre qu'il définit, dans la mesure où la régularité de ses actes est affectée par le jugement du tribunal administratif de Versailles en date du 22 juin 1984 relatif à l'arrêté du 20 décembre 1983 susvisé.

Conforme.

● **Commentaire :**

L'article 8 (nouveau) résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, au cours d'une seconde délibération, d'un amendement de M. Alain Vivien, député.

Selon l'auteur de l'amendement, l'arrêté préfectoral du 20 décembre 1983, portant révision du périmètre d'urbanisation et de la liste des communes membres des syndicats communautaires d'aménagement du Grand-Melun et de Sénart-Villeneuve, avait abouti à la création d'une agglomération unique Sénart-Ville nouvelle. L'annulation le 22 juin 1984 de cet arrêté par le tribunal administratif de Versailles a entraîné, sous réserve de l'appréciation du Conseil d'Etat saisi d'une demande de sursis à l'exécution de ce jugement, le retour à la situation antérieure, c'est-à-dire à l'existence de deux agglomérations distinctes, et la réintégration dans Grand-Melun de trois communes qui en étaient sorties.

Toujours selon l'auteur de l'amendement, une majorité d'élus s'est prononcée en faveur de la ville nouvelle telle qu'elle était définie par l'arrêté, et la commune de Cesson a renoncé au recours qu'elle avait introduit devant le tribunal administratif.

Or, le Conseil constitutionnel avait indiqué, dans sa décision du 22 juillet 1980, que seule une loi peut comporter des dispositions rétroactives, ce qui répond aux impératifs de la situation de Sénart-Ville nouvelle. En outre, il avait précisé les conditions de conformité à la Constitution que doit respecter **une loi de validation** : celle-ci ne peut qu'effacer les effets d'un jugement de tribunal administratif, sans pouvoir faire revivre l'acte annulé.

Une mesure de validation apparaissait donc, selon M. Vivien, nécessaire à un double titre :

— d'une part, pour régulariser l'ensemble des actes pris en 1984 par les trois communes qui, du fait de leur sortie de l'agglomération nouvelle, avaient retrouvé l'intégralité de leurs compétences de droit commun, mais dont les décisions se trouveraient aujourd'hui entachées d'irrégularité ;

— d'autre part, pour confirmer les phases ultérieures de la procédure.

Le Gouvernement ne s'est pas opposé à l'adoption de cet amendement.

● **Décision de la Commission :**

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

SECTION III (NOUVELLE)
DU FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION
DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Article 9 (nouveau).

Répartition du surplus des ressources du fonds.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

« A compter du 1^{er} janvier 1985, le paragraphe II de l'article 1648 B du Code général des impôts est ainsi rédigé :

« II. — Le surplus des ressources du fonds, défini au paragraphe III de l'article 1648 A *bis*, comporte :

« 1^o Une part principale qui ne peut être inférieure à 75 % de ce surplus, répartie entre les communes :

« — dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique ;

« — et dont les impôts sur les ménages par habitant sont au moins égaux au montant moyen par habitant des impôts sur les ménages levés par les communes appartenant au même groupe démographique. Pour les communes dont le taux d'imposition à la taxe professionnelle est égal au plafond prévu aux paragraphes IV et V de l'article 1636 B *septies* du présent Code, il n'est pas tenu compte de cette dernière condition.

« L'attribution revenant à chaque commune concernée est déterminée en proportion de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel fiscal par habitant de la commune.

« Les communes qui, en 1984, ont bénéficié d'une attribution au titre du surplus et qui, en 1985, du fait des dispositions des alinéas précédents, cessent de remplir les conditions requises pour bénéficier de

Conforme.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

cette première part des ressources du Fonds national de péréquation ou voient leur attribution diminuer, reçoivent en 1985 une dotation au moins égale à 80 % de celle reçue en 1984. En 1986, cette dotation est réduite de moitié.

« 2° Une seconde part, au plus égale à 20 % de ce surplus, qui sert à verser une compensation aux communes qui enregistrent d'une année sur l'autre une perte importante de bases d'imposition à la taxe professionnelle. Cette compensation est versée de manière dégressive sur deux ans.

« Les conditions que doivent remplir les communes pour bénéficier de cette seconde part ainsi que le calcul des attributions qui leur reviennent sont fixés par décret en Conseil d'Etat en tenant compte, notamment, de la perte de produit de taxe professionnelle et de l'importance relative de la perte de produit fiscal qui en résulte par rapport aux recettes de la commune provenant de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la taxe professionnelle.

« 3° Une part résiduelle, au plus égale à 5 % de ce surplus et qui est versée aux communes qui connaissent des difficultés financières graves en raison d'une baisse, sur une ou plusieurs années, de leurs bases d'imposition à la taxe professionnelle ou de leurs ressources de redevance des mines, et dont le budget primitif de l'exercice en cours a été soumis à la chambre régionale des comptes dans les conditions fixées par l'article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Cette part est répartie selon la même procédure que celle relative aux subventions exceptionnelles accordées en application de l'article L. 235-5 du Code des communes.

« Le montant des crédits affectés à chacune de ces parts est fixé chaque année par le Comité des finances locales, à qui il est rendu compte de l'utilisation desdites parts. »

Conforme.

● **Commentaire :**

Cet article résulte de l'adoption sans modification par l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement.

Il tend à donner une nouvelle rédaction au paragraphe II de l'article 1648 B du Code général des impôts relatif à la répartition du surplus des ressources du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Rappelons que le fonds total est évalué à 4,203 milliards de francs pour 1985, en augmentation de 7,49 % en francs courants par rapport à 1984.

Jusqu'à présent, le surplus de ce fonds est réparti entre le communes dont le potentiel fiscal est inférieur, par habitant, à la moyenne nationale et dont les impôts sur les ménages sont au moins égaux à la moyenne nationale ramenée à l'habitant dans leur groupe démographique.

Désormais ce surplus ferait l'objet d'une triple ventilation :

1° *A hauteur de 75 % au moins* en fonction du potentiel fiscal par habitant et par strate de population ainsi que des impôts ménages par strate de population ; sauf, cette disposition ayant été souhaitée par le Comité des finances locales, dans les communes où la taxe professionnelle est au plafond.

Une garantie à hauteur de 80 % pour 1985 de dotation à ce titre est accordée aux communes qui ne rempliraient plus, par rapport à 1984, les conditions requises.

2° *A hauteur de 20 % au plus*, en faveur des communes qui, d'une année sur l'autre, sont victimes d'une perte de bases d'imposition à la taxe professionnelle, cette compensation étant versée de façon dégressive en deux ans.

3° *A hauteur de 5 % au plus* (il s'agit, pourrait-on dire, du solde du surplus — où s'arrêtera le raffinement de la péréquation ?), en faveur des communes en difficultés financières graves en raison d'une chute de leurs bases d'imposition à la taxe professionnelle ou au titre de la redevance de mines.

● **Décision de la Commission :**

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

Article 10 (nouveau).

**Prélèvement conjoncturel en 1984
sur le surplus des ressources du fonds.**

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Pour 1984, une somme de 25 millions de francs, prélevée sur le surplus prévu au paragraphe III de l'article 1648 A bis du Code général des impôts, est répartie dans les conditions définies par le 3° du paragraphe II de l'article 1648 B, tel qu'il résulte de la présente loi.

Conforme.

• **Commentaire :**

Cet article résulte de l'adoption sans modification par l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement.

Il constitue une mesure conjoncturelle au titre de 1984.

Il s'agit de prélever sur le surplus des ressources du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle une somme de 25 millions de francs et de la répartir, non pas conformément aux dispositions actuellement en vigueur du paragraphe II de l'article 1648 B du Code général des impôts, mais conformément à la nouvelle rédaction proposée pour ce paragraphe à l'article 9 du présent projet de loi.

• **Décision de la Commission :**

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

Article 11 (nouveau).

**Répartition transitoire pour 1985 de ressources du fonds
au profit de communes dont les bases d'imposition ont fléchi.**

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

A titre transitoire pour 1985, la seconde part visée au 2° du paragraphe II de l'article 1648 B du Code général des impôts, tel qu'il résulte de la présente loi, est répartie :

1° pour une fraction dans les conditions définies par ce 2° ;

2° pour une autre fraction entre les communes dont les bases d'imposition à la taxe professionnelle pour 1984 sont inférieures à celles de 1981. Les conditions que doivent remplir les communes pour bénéficier de cette seconde fraction ainsi que le montant des attributions qui leur reviennent sont fixés par décret en Conseil d'Etat en tenant compte, notamment, de l'importance de la perte de produit de taxe professionnelle et de l'importance relative de la perte de produit fiscal qui en résulte par rapport aux recettes de la commune provenant de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la taxe professionnelle. La compensation ainsi déterminée est versée aux communes concernées sur deux ans.

Le montant de chacune de ces deux fractions est fixé par le Comité des finances locales.

Conforme.

• **Commentaire :**

Cet article résulte de l'adoption sans modification par l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement.

Il tend à mettre en place un système transitoire, valable pour la seule année 1985, de répartition de la part égale à 20 % au plus du surplus des ressources du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Le système proposé, même s'il est justifié par les meilleures intentions du monde, constitue un prodige de complexité.

Il y a un surplus. Sur ce surplus, on dégage une part égale à 20 % au plus. Cette part va être divisée en deux fractions dont le montant sera fixé par le Comité des finances locales.

Rendons grâce, par avance, à la patience et à la compétence des membres de ce Comité !

La première des deux fractions sera répartie entre les communes qui enregistrent d'une année sur l'autre une perte « importante » — notion à définir par décret en Conseil d'Etat — de bases d'imposition à la taxe professionnelle.

La seconde de ces deux fractions sera répartie entre les communes dont les bases d'imposition à la taxe professionnelle pour 1984 sont inférieures à celles de 1981.

Les simulations relatives à ces communes sont présentées en annexe au présent rapport.

• **Décision de la Commission :**

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

ANNEXES

—

ANNEXE N° 1

FONDS DE PÉRÉQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Perte de produit de taxe professionnelle sur une année.

Source : Comité des finances locales.

Plusieurs études et simulations informatiques ont été effectuées par la Direction générale des collectivités locales afin de mesurer entre 1983 et 1984, soit, sur une année, les pertes de produit de taxe professionnelle.

I. — LA SITUATION SUR UNE ANNÉE (1983-1984)

La situation des communes a été étudiée par rapport à trois éléments :

- pertes relatives de bases par rapport au total des bases de taxe professionnelle ;
- perte de produit assuré en valeur absolue ;
- perte de produit assuré de taxe professionnelle par rapport au produit des quatre taxes.

Les premiers résultats de cette étude qui ont été communiqués au Comité des finances locales montrent que 5.693 communes sont concernées en 1984 par une perte de base et de produit. (Perte totale de produit : 155 millions de francs.) 1.147 communes perdent une somme supérieure à 10.000 F. Les pertes de base et de produit sont dispersées sur les petites communes. Par contre, 29 communes de plus de 7.500 habitants connaissent une perte égale à 68,7 millions de francs.

Ce tableau joint en annexe présente pour chaque catégorie de communes la situation par rapport à chacun des trois critères.

II. — LA COMBINAISON DES CRITÈRES DE SÉLECTION

Afin de déterminer les communes qui pourraient éventuellement bénéficier d'une compensation dans l'année en cours, plusieurs hypothèses combinant ces trois critères ont été étudiées.

Ces hypothèses qui sont de plus en plus souples sont résumées dans le tableau suivant.

Il apparaît dans ces simulations que le nombre de bénéficiaires éventuels passe de 131 communes à 1.125 dans l'hypothèse la plus souple. Par contre, la perte de produit varie beaucoup moins : 52,8 millions de francs à 98,6 millions de francs.

Les hypothèses H 6 - H 7 - H 8 - H 9 reviennent en définitive à compenser toute perte de produit supérieure à 10.000 F.

Les résultats par strate pour chacune de ces hypothèses sont donnés en annexe et la liste caractéristique de communes bénéficiaires.

Il apparaît que la première hypothèse comporte en fait un « noyau dur » de communes que l'on retrouve dans toutes les hypothèses.

**RÉSULTATS DES SIMULATIONS :
COMPENSATION DES PERTES DE PRODUIT DE TAXE PROFESSIONNELLE**

Critère	H 1	H 2	H 3	H 4	H 5	H 6	H 7	H 8	H 9
Perte de base de T.P. 1983-1984 supérieure à	10 %	10 %	10 %	10 %	5 %	4 %	3 %	2 %	1 %
Perte de produit de T.P. année 1984 supérieure à	100.000	100.000	50.000	50.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Perte de produit de T.P. / produit des 4 taxes	5 %	1 %	5 %	1 %	2,5 %	2 %	1,5 %	1 %	0,5 %
Nombre de communes	131	132	228	234	892	952	1.018	1.077	1.125
Montant de la perte (millions de francs.)	52,8	59,2	59,4	59,9	84,3	90,4	92,4	94,4	98,1

HYPOTHÈSE 1

- Perte de base 10 %.
- Perte de produit > 100.000 F.
- Perte de produit T.P./produit des 4 taxes \geq 5 %.

Strates	Nombre de communes	Perte produit
0 - 500	24	5.198.086
500 - 1.000	24	5.291.530
1.000 - 2.000	38	9.497.523
2.000 - 3.500	29	9.237.772
3.500 - 5.000	9	6.450.829
5.000 - 7.500	3	1.883.775
7.500 - 10.000	4	15.265.790
10.000 - 15.000	»	»
15.000 - 20.000	»	»
20.000 - 35.000	»	»
35.000 - 50.000	»	»
50.000 - 75.000	»	»
75.000 - 100.000	»	»
100.000 - 200.000	»	»
+ de 200.000	»	»
	131	52.825.305

Communes notamment bénéficiaires :

(En millions de francs.)

Villers Cotterêts (02)	perte 2,1
Hauconcourt (57)	perte 1
Auby (59)	perte 2,4
Escaudain (59)	perte 6,7
Capvern (65)	perte 0,33
Feyzin (69)	perte 3,9
Guyancourt (78)	perte 0,29
Saint-Juéry (81)	perte 1,1
Saint-Nabord (88)	perte 2,2

HYPOTHÈSE 2

- Perte de base > 10 %.
- Perte de produit > 100.000 F.
- Perte de produit/produit des 4 taxes > 1 %.

Strates	Nombre de communes	Perte produit
0 - 500	24	5.198.086
500 - 1.000	24	5.291.530
1.000 - 2.000	38	9.497.523
2.000 - 3.500	29	9.237.772
3.500 - 5.000	9	6.450.829
5.000 - 7.500	4	2.003.115
7.500 - 10.000	4	15.265.790
10.000 - 15.000	»	»
15.000 - 20.000	»	»
20.000 - 35.000	»	»
35.000 - 50.000	»	»
50.000 - 75.000	»	»
75.000 - 100.000	»	»
100.000 - 200.000	»	»
+ de 200.000	»	»
	132	52.944.645

Communes bénéficiaires : idem hypothèse 1.

HYPOTHÈSE 3

- Perte de base > 10 %.
- Perte de produit > 50.000 F.
- Perte de produit/produit des 4 taxes > 5 %.

Strates	Nombre de communes	Perte produit
0 - 500	59	7.553.695
500 - 1.000	60	7.724.582
1.000 - 2.000	61	11.106.761
2.000 - 3.500	32	9.478.246
3.500 - 5.000	9	6.450.829
5.000 - 7.500	3	1.883.775
7.500 - 10.000	4	15.265.790
10.000 - 15.000	»	»
15.000 - 20.000	»	»
20.000 - 35.000	»	»
35.000 - 50.000	»	»
50.000 - 75.000	»	»
75.000 - 100.000	»	»
100.000 - 200.000	»	»
+ de 200.000	»	»
	228	59.463.678

Communes bénéficiaires : idem hypothèse 1 - On note en outre :

(En millions de francs.)

Haulchani (59)	perte 1
Labreuvrière (62)	perte 1,1
Ailly-sur-Somme (80)	perte 1,3

HYPOTHÈSE 4

- Perte de base 10 %.
- Perte de produit > 50.000 F.
- Perte de produit T.P./produit des 4 taxes > 1 %.

Strates	Nombre de communes	Perte produit
0 - 500	59	7.553.695
500 - 1.000	60	7.724.582
1.000 - 2.000	61	11.106.761
2.000 - 3.500	37	9.869.325
3.500 - 5.000	9	6.450.829
5.000 - 7.500	4	2.003.115
7.500 - 10.000	4	15.265.790
10.000 - 15.000	»	»
15.000 - 20.000	»	»
20.000 - 35.000	»	»
35.000 - 50.000	»	»
50.000 - 75.000	»	»
75.000 - 100.000	»	»
100.000 - 200.000	»	»
+ de 200.000	»	»
	234	59.974.097

Communes bénéficiaires : Idem hypothèse 3.

HYPOTHESE 5

- Perte de base > 5 %.
- Perte de produit > 10.000 F.
- Perte de produit/produit des 4 taxes > 2,5 %.

Strates	Nombre de communes	Perte produit
0 - 500	429	15.273.573
500 - 1.000	250	12.487.252
1.000 - 2.000	131	14.253.911
2.000 - 3.500	49	11.340.751
3.500 - 5.000	20	7.856.232
5.000 - 7.500	5	3.354.480
7.500 - 10.000	4	15.265.790
10.000 - 15.000	2	830.937
15.000 - 20.000	2	3.682.208
20.000 - 35.000	»	»
35.000 - 50.000	»	»
50.000 - 75.000	»	»
75.000 - 100.000	»	»
100.000 - 200.000	»	»
+ de 200.000	»	»
	892	84.345.134

HYPOTHESE 6

- Perte de base 4 %.
- Perte de produit > 10.000 F.
- Perte de produit/produit des 4 taxes > 2 %.

Strates	Nombre de communes	Perte produit
0 - 500	440	15.562.540
500 - 1.000	266	12.735.323
1.000 - 2.000	154	14.740.230
2.000 - 3.500	54	11.481.139
3.500 - 5.000	21	8.037.780
5.000 - 7.500	8	3.695.913
7.500 - 10.000	4	15.265.790
10.000 - 15.000	2	830.937
15.000 - 20.000	2	3.682.208
20.000 - 35.000	»	»
35.000 - 50.000	»	»
50.000 - 75.000	1	4.438.000
75.000 - 100.000	»	»
100.000 - 200.000	»	»
+ de 200.000	»	»
	952	90.469.860

HYPOTHÈSE 7

- Perte de base > 3 %.
- Perte de produit > 10.000 F.
- Perte de produit/produit des 4 taxes > 1,5 %.

Strates	Nombre de communes	Perte produit
0 - 500	447	15.714.693
500 - 1.000	284	13.163.486
1.000 - 2.000	181	15.216.945
2.000 - 3.500	61	11.939.742
3.500 - 5.000	27	8.446.033
5.000 - 7.500	8	3.695.913
7.500 - 10.000	5	15.371.927
10.000 - 15.000	2	830.937
15.000 - 20.000	4	3.682.208
20.000 - 35.000	»	»
35.000 - 50.000	1	4.438.000
50.000 - 75.000	»	»
75.000 - 100.000	»	»
100.000 - 200.000	»	»
+ de 200.000	»	»
	1.018	92.499.884

HYPOTHÈSE B

- Perte de base > 2 %.
- Perte de produit > 10.000 F.
- Perte de produit/produit des 4 taxes > 1 %.

Strates	Nombre de communes	Perte produit
0 - 500	450	13.747.201
500 - 1.000	294	13.333.952
1.000 - 2.000	213	13.863.467
2.000 - 3.500	72	12.388.562
3.500 - 5.000	28	8.552.525
5.000 - 7.500	8	3.695.913
7.500 - 10.000	5	19.546.904
10.000 - 15.000	2	830.937
15.000 - 20.000	3	4.013.767
20.000 - 35.000	•	•
35.000 - 50.000	•	•
50.000 - 75.000	1	4.438.000
75.000 - 100.000	•	•
100.000 - 200.000	•	•
+ de 200.000	•	•
	1.077	94.831.212

HYPOTHESE 9

- Perte de base 1 %.
- Perte de produit 10 000 F.
- Perte de produit/produit des 4 taxes 0,5 %.

Etranches	Nombre de communes	Perte produit
0 - 500	450	15.747.201
500 - 1.000	296	13.361.791
1.000 - 2.000	230	16.148.166
2.000 - 3.500	89	13.272.130
3.500 - 5.000	30	8.611.392
5.000 - 7.500	12	3.898.575
7.500 - 10.000	7	15.594.298
10.000 - 15.000	5	2.050.684
15.000 - 20.000	3	4.033.767
20.000 - 25.000	1	398.580
25.000 - 30.000	1	589.919
30.000 - 75.000	1	4.418.000
75.000 - 100.000	•	•
100.000 - 200.000	•	•
de 200.000 et plus	•	•
	125	98.164.703

Communes notamment bénéficiaires (perte + de 1 million de francs ou autres) :

(En millions de francs)

Villers Cotterêts (02)	2,1	Labrevière (62)	1,1
Le Chambon-Feugerolles (42) ..	1,1	Capvern (65)	0,16
Le Bleyrard (48) .. perte = 34.000 F		Fezain (69)	3,9
Haucourt (57)	1	Guyencourt (78)	0,29
Hayange (57)	2,5	Ailly-sur-Somme (80)	1,33
Auby (59)	2,4	Saint-Julry (81)	1,137
Escoudain (59)	6,7	Saint-Nabord (82)	2,2
Haukhain (59)	1	Ivry-sur-Seine (94)	4,4

Critères sociaux	Parts relative base T.P.						Parts produits		
	1	9	10	15	+	Total	10.000	50.000	10.000
	à	à	à	à	90 %		à	à	à
9	10	15	30			30.000	90.000	100.000	
0-500	715	674	506	1.009	1.480	4.384	313	72	41
500-1.000	203	173	105	159	158	798	185	43	43
1.000-2.000	98	83	57	63	41	342	125	40	25
2.000-3.000	38	18	15	19	10	100	29	14	16
3.500-5.000	8	14	0	6	4	32	2	3	8
5.000-7.500	6	3	1	2	1	13	1	3	1
7.500-10.000	4	0	0	2	2	8	1	1	1
10.000-15.000	4	2	0	0	2	8	•	1	•
15.000-20.000	1	2	0	0	1	4	•	•	•
20.000-35.000	1	0	0	0	0	1	•	•	•
35.000-50.000	1	0	0	0	1	2	•	•	•
50.000-75.000	1	0	0	0	0	1	•	•	•
75.000-100.000	0	0	0	0	0	0	•	•	•
100.000-200.000	0	0	0	0	0	0	•	•	•
200.000 et plus	0	0	0	0	0	0	•	•	•
Total	1.040	969	684	1.260	1.700	5.693	650	177	135

assuré > 10.000 F					Produit assuré T.P./Total des quatre taxes					
100.000 à 200.000	200.000 à 500.000	500.000 à 1.000.000	à 1.000.000	Total	1 à 5	5 à 10	10 à 15	15 à 20	+ 20 %	Total
13	10	1	0	450	1.433	339	116	56	150	2.094
18	8	1	1	299	353	98	28	18	26	523
25	15	1	1	232	164	49	16	7	14	250
18	16	4	1	92	43	18	9	2	7	79
8	6	2	3	32	19	4	2	0	3	28
4	0	3	1	13	6	2	0	0	1	9
2	0	0	4	9	2	0	1	1	2	6
0	4	2	2	9	5	0	»	»	»	5
0	1	0	3	4	2	1	»	»	»	3
2	1	0	0	3	0	»	»	»	»	0
»	»	1	1	2	0	»	»	»	»	0
»	»	0	1	1	1	»	»	»	»	1
»	»	0	»	0	»	»	»	»	»	0
»	»	1	»	1	»	»	»	»	»	0
»	»	0	»	0	»	»	»	»	»	0
90	61	16	18	1.147	2.028	511	172	84	203	2.998

RÉSULTATS DES SIMULATIONS

Compensation des pertes de produit de taxe professionnelle (1981-1984).

Critères	Hypothèse 1	Hypothèse 2	Hypothèse 3
Perte de base de T.P. 1981/1984 supérieure à	5 %	10 %	15 %
Perte de produit de T.P. année 1984 supérieure à	100.000	100.000	100.000
Perte de produit de T.P. / produit des 4 taxes	2,5 %	5 %	7,5 %
Nombre de communes	290	251	222
Montant de la perte (millions de francs.)	156,3	145,3	124,2

La comparaison des trois hypothèses retenues montre que la plus grande majorité des communes a une population inférieure à 10.000 habitants, bien que le seuil en valeur absolue choisi soit élevé (100.000 F).

L'hypothèse 1 retient 290 communes pour une perte de produit de 156,23 millions de francs, parmi lesquelles se trouvent : Villers-Cotterêts, La Voulte-sur-Rhône, Longwy, Escaudain, Pouzol, Saint-Juéry, Talange, au titre des communes structurellement déséquilibrées (7/33 communes), et Frouard (54), Neuves-Maisons (54), Pompey (54), Fontoy (57), Richemont (57), Dourges (62), communes appartenant à des pôles de conversion (7/120 communes).

Etant donné qu'il y a une perte de produit à peu près identique à celle proposée pour la période 1983-1984, il conviendra de prévoir un ticket modérateur plus important afin de ne pas obérer les ressources du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

EFFRITEMENT DES BASES DE T.P.

Effrètement sur plusieurs années des bases de taxe professionnelle.

La période retenue, pour des raisons de commodité de calcul, compte tenu des archives informatiques du ministère de l'Intérieur, est 1981-1984.

Perte relative	Nombre de communes	Perte bases
1 % à 5 %	507	72.235.560
5 % à 10 %	512	110.371.725
10 % à 15 %	479	210.564.186
15 % à 30 %	1.030	512.297.459
+ de 30 %	2.270	1.067.408.655
Total	4.798	1.972.877.595

— 4.798 communes concernées.

— perte totale de bases de taxe professionnelle : 1.972 millions de francs.

Répartition par strate de communes de la perte relative de bases.

Par strates	Nombre de communes	Perte bases
0 - 500	3.828	416.181.002
500 - 1.000	623	311.475.805
1.000 - 2.000	220	273.513.828
2.000 - 3.500	67	234.577.920
3.500 - 5.000	28	163.581.200
5.000 - 7.500	13	104.171.040
7.500 - 10.000	10	169.015.170
10.000 - 15.000	3	77.143.760
15.000 - 20.000	4	97.536.190
20.000 - 35.000	0	»
35.000 - 50.000	2	123.681.680
50.000 - 75.000	0	»
75.000 - 100.000	0	»
100.000 - 200.000	0	»
200.000 et plus	0	»
Total	4.798	1.972.877.595

Répartition de la perte de produit de taxe professionnelle en valeur absolue.

Perte absolue	Nombre de communes	Perte de produit
≤ 10.000	0	0
10.000 - 30.000	658	11.711.626
30.000 - 50.000	212	8.239.204
50.000 - 100.000	146	13.644.235
100.000 - 200.000	142	19.727.442
200.000 - 500.000	92	28.768.367
500.000 - 1.000.000	41	27.033.064
≥ 1.000.000	39	117.922.019
Total	1.380	227.045.957

Par rapport à la période 1983-1984 où il y avait 80 % des 5.996 communes qui perdaient moins de 10.000 F de produit, on voit que :

- 870 communes perdent entre 10.000 F et 50.000 F, soit 63 %,
- 510 communes perdent entre 50.000 F à plus de 1.000.000 F, soit 37 %.

Compte tenu que la comparaison des pertes de produit s'est faite sur une période plus longue, celles-ci sont relativement plus élevées, la moitié des communes perdant entre 30.000 F et 200.000 F.

Répartition par strates de la perte de produit supérieure à 10.000.

Strates	Nombre de communes	Perte produit
0 - 500	697	43.618.262
500 - 1.000	363	35.760.299
1.000 - 2.000	188	32.334.990
2.000 - 3.500	69	27.856.102
3.500 - 5.000	31	19.785.039
5.000 - 7.500	13	12.333.851
7.500 - 10.000	10	20.011.397
10.000 - 15.000	3	9.133.821
15.000 - 20.000	4	11.548.285
20.000 - 35.000	0	»
35.000 - 50.000	2	14.643.911
50.000 - 75.000	0	»
75.000 - 100.000	0	»
100.000 - 200.000	0	»
200.000 et plus	0	»
	1.380	227.045.957

**Répartition de la perte de produit assuré de taxe professionnelle
par rapport au produit des quatre taxes.**

Perte relative de produit en pourcentage	Nombre de communes	Perte produit
1 à 5	1.513	17.608.149
5 à 10	492	14.378.697
10 à 15	323	26.754.935
15 à 20	149	13.063.173
20	544	128.837.876
Total	3.021	201.837.876

— les communes perdant plus de 1 % de leur produit assuré total perdent 201,837 millions de francs,

— 3.021 communes sont concernées par une perte supérieure à 1 % dont 1.513 communes par une perte comprise entre 1 et 5 %, et 1.508 communes par une perte supérieure à 5 %.

**Répartition d'une perte de produit assuré
par rapport au produit des quatre autres taxes par strate de population.**

Strates	Nombre de communes	Perte produit/Total
0 - 500	2.212	48.041.801
500 - 1.000	500	35.697.192
1.000 - 2.000	193	31.994.321
2.000 - 3.500	63	27.664.410
3.500 - 5.000	26	17.951.640
5.000 - 7.500	13	12.000.951
7.500 - 10.000	9	16.444.123
10.000 - 15.000	1	679.429
15.000 - 20.000	3	8.581.453
20.000 - 35.000	0	»
35.000 - 50.000	1	2.499.623
50.000 - 75.000	0	»
75.000 - 100.000	0	»
100.000 - 200.000	0	»
200.000 et plus	0	»
Total	3.021	201.837.876

**RÉPARTITION DES COMMUNES PAR STRATE DE POPULATION
AYANT PERDU DES BASES DE TAXE PROFESSIONNELLE ENTRE 1981 ET 1984**

Strates de population	Hypothèse 1		Hypothèse 2		Hypothèse 3	
	Nombre de communes	Perte produit	Nombre de communes	Perte produit	Nombre de communes	Perte produit
0 à 500 habitants	73	25.802.422	72	24.994.934	68	24.549.365
500 à 1.000 habitants	69	24.130.080	59	22.596.059	54	21.282.271
1.000 à 2.000 habitants	69	26.874.381	63	25.374.645	56	23.208.127
2.000 à 3.500 habitants	39	26.211.390	32	24.357.793	25	19.763.848
3.500 à 5.000 habitants	20	17.509.743	11	15.182.714	11	15.182.714
5.000 à 7.500 habitants	10	11.873.505	7	10.103.030	5	6.991.168
7.500 à 10.000 habitants	8	15.812.104	5	14.609.813	2	10.151.667
10.000 à 15.000 habitants	0	»	0	»	0	»
15.000 à 20.000 habitants	2	8.023.582	2	8.023.582	1	3.055.904
20.000 à 35.000 habitants	0	»	0	»	0	»
35.000 à 50.000 habitants	0	»	0	»	0	»
50.000 à 75.000 habitants	0	»	0	»	0	»
75.000 à 100.000 habitants	0	»	0	»	0	»
100.000 à 200.000 habitants	0	»	0	»	0	»
200.000 et plus	0	»	0	»	0	»
Total	290	156.237.207	251	145.242.570	222	124.185.064

ANNEXE N° 2

RÉFORME DES MODALITÉS DE RÉPARTITION DU FONDS DE PÉRÉQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Source : Comité des finances locales.

Lors de la séance du 30 octobre 1984, le Comité des finances locales avait été saisi d'un projet de réforme des modalités de répartition du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. Ce projet avait pour objet de modifier les critères d'admission des communes au bénéfice des attributions de ce fonds, et de créer un préciput destiné aux communes en difficulté financière dont le budget est soumis à la chambre régionale des comptes. Le Comité des finances locales avait souhaité que le projet fasse l'objet d'études complémentaires tant en ce qui concerne la modification des critères d'attribution de la part principale que pour le préciput. Le présent rapport présente les résultats des études complémentaires menées dans l'intervalle. Ces études ont été examinées avec le groupe de travail désigné à cet effet par le Comité des finances locales lors d'une réunion tenue le 15 novembre 1984.

I. — LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DE LA PART PRINCIPALE DU FONDS

Le Comité avait souhaité lors de sa séance du 30 octobre 1984, par rapport au projet qui lui avait été présenté, que les critères utilisés pour la partie du fonds réservée à la péréquation :

- permettent une répartition plus équilibrée des dotations entre les différentes strates de communes et notamment n'accordent pas une part trop importante aux communes de plus de 100.000 habitants par rapport à la part réservée aux communes de 10.000 à 100.000 habitants ;
- tiennent mieux compte de la situation des communes au taux de taxe professionnelle plafonné.

A. — La recherche d'une répartition plus équilibrée des dotations entre les strates.

La répartition plus équilibrée des dotations peut être obtenue en fondant les conditions d'admission sur les critères suivants :

- potentiel fiscal par habitant de \leq potentiel fiscal moyen par habitant de la strate
- impôts ménage par habitant de \geq impôts ménages moyens par habitant de la strate

Ces conditions permettent de respecter le poids relatif de chaque strate de communes en nombre de bénéficiaires et en population. Par rapport à la répartition de 1984, la prise en compte des insuffisances de potentiel fiscal par strate et non plus nationalement, permet de rééquilibrer la part des communes de plus de 10.000 habitants et de limiter les effets de dispersion constatés en 1984.

L'assouplissement du seuil de l'impôt ménage qui avait été envisagé dans le projet soumis au Comité des finances locales lors de la séance du 30 octobre 1984 pourrait ne pas être retenu. En effet cet assouplissement a pour effet de faire passer le nombre de communes de plus de 100.000 habitants de 12 sans assouplissement du seuil, à 19 avec un assouplissement à 10 % contre 5 dans la répartition 1984.

Le jeu de ces deux conditions permettrait de retenir 10.217 communes bénéficiaires contre 13.781 dans la répartition 1984. Les communes qui cessent de remplir les conditions

requis sont, pour l'essentiel, des communes de moins de 2.000 habitants ; leur perte de ressources est de 44,8 millions de francs.

La formule de répartition de la dotation qui pourrait être utilisée est celle de l'écart relatif de potentiel fiscal et non celle de l'écart absolu.

$$\text{POP} \times \frac{\text{PF} - \text{PF}}{\text{PF}} \times \text{VP}$$

Cette formule permet en effet d'uniformiser la dotation par habitant reçue par les communes des différentes strates et de réduire les effets de dispersion constatés dans la répartition 1984.

Il convient en effet de rappeler que dans la répartition 1984 la dotation par habitant est de l'ordre de 60 F par habitant pour les petites communes et qu'elle est inférieure à 30 F par habitant pour les communes de plus de 10.000 habitants. L'écart maximum est supérieur de 1 à 4 au profit des petites communes. En revanche la nouvelle formule proposée permet de limiter la fourchette entre 44,92 F et 25,27 F. Globalement, elle conduit à un resserrement sensible des écarts pendant que les parts par strate s'équilibrent (cf. tableaux n° 1, 2 et 3).

B. — La prise en compte de la situation des communes à taux de taxe professionnelle plafonné.

Dans le projet soumis au Comité des finances locales, aucun traitement particulier n'avait été envisagé pour les communes ayant un taux de taxe professionnelle plafonné. Un projet de répartition pourrait consister à admettre systématiquement au bénéfice de la répartition du fonds toutes les communes dont le taux de taxe professionnelle est plafonné dès lors qu'elles ont un potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de leur strate.

Les communes ayant un taux de taxe professionnelle plafonné sont au nombre de 5.061 ; parmi elles, 50 % remplissent déjà les conditions générales d'admission.

Pour ces communes, l'assouplissement du seuil de l'impôt ménage de 20 % permet d'admettre au bénéfice du fonds environ 2.000 communes plafonnées supplémentaires. La suppression de tout critère relatif aux impôts ménages permet de porter le nombre de communes plafonnées bénéficiaires à 4.403, soit 87 % du nombre total des communes plafonnées.

Par ailleurs, seules deux grandes villes de plus de 100.000 habitants ont un taux de taxe professionnelle plafonné. L'extension de la répartition à la quasi-totalité des communes à taux de la taxe professionnelle plafonné ne renforce donc pas la part relative des plus grandes villes.

C. — Les résultats d'ensemble de la répartition.

La répartition de la dotation effectuée dans les conditions décrites ci-dessus en intégrant la totalité des communes au taux de taxe professionnelle plafonné, ayant un potentiel fiscal inférieur à la moyenne de leur strate, permet de retenir 12.311 bénéficiaires contre 13.781 dans la répartition 1984. Le flux des communes entrantes et sortantes s'établit ainsi :

	Nombre	Dotation (millions de francs)
Communes bénéficiaires (répartition 1984) (*)	13.781	683
Communes bénéficiaires (répartition simulée) (*)	12.311	683
Communes sortantes (*)	3.609	44,8
Communes entrantes (*)	2.138	146,6
Communes plafonnées	4.403	172,2
Dotation des communes plafonnées en 1984	2.717	99,3

(*) Tableaux de la répartition joints en annexe.

Les tableaux n° 1 à 5 joints en annexe donnent pour chaque strate les résultats définitifs de la répartition pour 1984 et de la simulation ainsi que le montant des dotations par habitant.

Si les communes de moins de 2.000 habitants reçoivent encore 221,3 millions de francs soit 32 % de la dotation, on note un très net rééquilibrage au profit des communes de plus de 10.000 habitants et une relative uniformisation des dotations par habitant. Ceci répond aux remarques formulées par le Comité des finances locales.

D. — Problèmes particuliers.

a) Liste des communes de plus de 100.000 habitants admises.

Nice - Caen - Dijon - Besançon - Nîmes - Bordeaux - Tours - Nantes - Orléans - Angers - Lyon - Toulon.

b) Liste des communes en difficulté financière admises.

	(En millions de francs.)
— Montigny-les-Cormelles	0,6
— Saint-Martin-d'Hères	2,3
— Moyeuve-Grande	0,23
— Vaulx-en-Velin	1,9
— Magny-les-Hameaux	0,41
— Noisy-le-Grand	0,23
— Othis	0,43
— La Grand-Combe	0,7
— Homécourt	0,3
— Givors	0,63
— Villeparisis	0,93
— Bondy	1,6
— La Queue-en-Brie	0,651

Par contre, les communes comme Longwy et Chanteloup-les-Vignes ne remplissent pas les conditions requises (conditions de potentiel fiscal pour la première, d'impôts ménages pour la seconde).

c) *Les communes qui cessent de bénéficier de la répartition du fait de la modification des critères.*

Les communes exclues de la répartition du fait de la modification des critères de sélection sont au nombre de 3.609 et sont exclusivement des communes de moins de 10.000 habitants. Leur dotation en 1984 était de 44,8 millions de francs.

A titre transitoire en 1985, il pourrait être envisagé de leur accorder une garantie de recette égale à la moitié de la dotation reçue en 1984 (coût 22,8 millions de francs).

d) *La situation des petites communes.*

En 1984, les communes de moins de 2.000 habitants ont reçu 53 % des dotations du fonds, soit 362 millions de francs avec 12.456 bénéficiaires.

Du fait de la modification des critères de sélection et de répartition, les communes de moins de 2.000 habitants subissent globalement une baisse de dotation à enveloppe constante par rapport à 1984 de l'ordre de 40 %. Leur part passe à 32,4 %.

La croissance importante du fonds entre 1983 et 1984 permet de compenser en grande partie cet effet pour les petites communes. En effet, si l'on réserve à cette part du fonds une somme d'environ 900 millions de francs soit en croissance de plus de 30 %, la réduction relative de dotation se trouve en quasi-totalité annulée en valeur absolue. Une clause de garantie attribuant à ces communes au moins la moitié de la dotation reçue en 1984 permettrait d'éviter les difficultés financières graves.

Par ailleurs, il convient de remarquer que les communes de moins de 2.000 habitants représentent 26,2 % de la population française ; dans la répartition simulée, leur dotation s'établit avant garantie à 32,4 %, ces communes conservent donc un léger avantage relatif.

II. — LE PRÉCIPUT DESTINÉ AUX COMMUNES SUBISSANT DES PERTES DE TAXE PROFESSIONNELLE

Le projet présenté au Comité le 30 octobre dernier prévoyait la constitution d'un préciput destiné à aider les communes subissant des pertes de taxe professionnelle et connaissant de ce fait des difficultés budgétaires sérieuses. Le montant global de ce préciput aurait été fixé chaque année par le Comité des finances locales dans la limite de 20 % des crédits totaux du fonds. Il aurait été réparti entre les communes ayant subi une perte de taxe professionnelle, dont le budget aurait été adopté en déséquilibre et soumis de ce fait à la chambre régionale des comptes.

Au cours des débats, le Comité a semblé souhaiter que :

— d'une part, soient recherchés des critères automatiques de répartition des crédits du préciput,

— d'autre part, soit supprimé le lien envisagé avec l'examen du budget de la commune par la chambre régionale des comptes.

Différentes études ont donc été menées en ce sens. Elles ont été présentées au groupe de travail du Comité des finances locales le 15 novembre 1984. Elles ont été ensuite complétées.

A. — Les raisons de la création d'une seconde part destinée à compenser les pertes de taxe professionnelle.

En 1984, le produit communal de la taxe professionnelle a atteint un montant d'environ 36 milliards de francs. Ce montant représente à peu près la moitié du produit fiscal global des quatre principales taxes directes locales revenant aux communes.

Compte tenu de l'importance que représente la part de la taxe professionnelle dans les ressources communales issues de la fiscalité directe locale, la perte de bases de taxe

professionnelle pour une commune à la suite de la fermeture, du transfert ou de la réduction d'activité d'une entreprise située sur son territoire, peut avoir des conséquences financières graves. Ceci justifie qu'un mécanisme spécifique soit mis en place pour aider les communes se trouvant dans une telle situation.

1. *Les conséquences pour les communes de l'évolution de l'activité économique sur leur territoire sont différentes selon qu'il s'agit de la fermeture, du transfert ou de la réduction d'activité d'une entreprise.*

Lorsqu'une entreprise ferme ou est transférée dans une autre commune, la commune d'implantation initiale en subit les conséquences, au niveau de ses bases d'imposition à la taxe professionnelle, l'année suivant celle du transfert ou de la fermeture de l'entreprise.

Lorsqu'il s'agit d'une réduction d'activité, la commune en subit les conséquences en matière de bases d'imposition à la taxe professionnelle la deuxième année suivant celle au cours de laquelle la réduction d'activité a eu lieu, compte tenu du fait que les bases d'imposition à la taxe professionnelle sont calculées sur les données de l'avant-dernière année précédant celle de l'imposition.

2. *Des mécanismes nationaux prennent déjà en compte l'évolution de la richesse fiscale des communes.* Il s'agit des mécanismes de répartition des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales qui prennent en compte l'évolution de la valeur des bases de taxe professionnelle. Il en est ainsi notamment de la dotation globale de fonctionnement qui comporte une fraction d'importance croissante, répartie en fonction du potentiel fiscal. Cela est également le cas de la répartition des ressources de péréquation du Fonds national de la taxe professionnelle et à un moindre degré de la dotation globale d'équipement.

Cependant, cette prise en compte intervient deux ans après qu'ait été constatée la diminution de valeur des bases.

C'est pourquoi, il est proposé de mettre en place, par l'intermédiaire du F.N.P.T.P., un mécanisme qui permette de répondre, l'année même où est constatée la chute de bases, à la situation des communes qui connaissent des difficultés financières importantes en raison de cette réduction de matière imposable.

B. — Les modalités de la compensation.

Une simulation a été réalisée pour mesurer les conséquences d'un tel mécanisme de compensation dégressive de la perte de produit de taxe professionnelle. Une part du fonds de péréquation pourrait être réservée à cet effet.

Effectuée à partir du fichier fiscal de la mission d'études et de statistiques de la D.G.C.L., cette étude porte sur les bases d'imposition 1983/1984 des 36.000 communes.

Les trois situations suivantes ont été étudiées :

- répartition de la perte relative de bases de taxe professionnelle ;
- répartition en valeur absolue de la perte de produit assuré de taxe professionnelle ;
- répartition de la perte relative de produit assuré de taxe professionnelle par rapport au produit total des quatre taxes.

Les résultats de cette étude apparaissent dans les tableaux n° 6 à 9 joints en annexe.

1° *Les résultats de l'étude sur les pertes de taxe professionnelle entre 1983 et 1984.*

5.693 communes sont concernées par une perte de bases de taxe professionnelle entre les deux années. Cette perte est surtout le fait des petites communes. 5.500 communes ont moins de 2.000 habitants soit 96 % de l'effectif des communes enregistrant une perte.

Si l'on considère la perte de produit assuré en valeur absolue, on constate que seulement 1.147 communes perdent une somme supérieure à 10.000 F. Ces communes sont en majorité des communes de moins de 2.000 habitants.

Si l'on considère la perte de produit assuré par rapport au produit des quatre taxes, on constate qu'environ moins de la moitié des communes perdent moins de 1 % du produit de leurs autres taxes. La perte n'affecte pas les communes supérieures à 20 000 habitants sauf une exception.

En définitive, il apparaît que les pertes de bases et de produit sont relativement faibles (133 millions de francs de perte totale de produit) et très dispersées sur les petites communes pour des sommes faibles.

Par contre, quelques communes perdent des sommes très importantes : 18 communes enregistrent une perte de produit égale à 76,9 millions de francs soit près de 30 % de la perte totale de produit.

29 communes de plus de 7.500 habitants connaissent une perte égale à 68,7 millions de francs.

Il en résulte que, sauf à aboutir à un émiettement des dotations servies en compensation de pertes relativement peu importantes, il serait préférable d'illuser les attributions du Fonds de péréquation à la compensation de pertes brutales mettant les communes concernées en difficulté financière grave.

Les trois critères suivants :

- perte relative de bases par rapport au total des bases de taxe professionnelle,
- perte de produit assuré en valeur absolue,
- perte de produit assuré de taxe professionnelle par rapport au produit des quatre taxes

devraient permettre de retenir les communes éligibles au Fonds, dans l'optique indiquée ci-dessus.

Ainsi, il serait répondu au souhait manifesté par le Comité des finances locales, que soit mise en place un mécanisme automatique de compensation des pertes de produits de taxe professionnelle.

2° La combinaison des critères de sélection.

Plusieurs situations doivent être envisagées :

a) Compensation des pertes de produits significatives dans l'année en cours.

La Direction générale des collectivités locales étudie diverses hypothèses qui combinent ces trois critères afin de retenir les communes bénéficiaires d'une compensation dans l'année en cours. Pour éviter un émiettement des dotations il apparaît nécessaire de retenir des seuils significatifs de pertes de produit ou de bases qui peuvent être difficilement compensés par les communes dans l'année.

Des simulations sont en cours pour étudier les résultats de diverses hypothèses :

- perte relative de bases — variation étudiée de 10 % à 1 %,
- perte de produit de 100 000 F, de 50 000 F ou de 30 000 F,
- perte relative de produit par rapport aux quatre taxes comprise entre 1 et 3 %.

Les premiers résultats obtenus par la Direction générale des collectivités locales concerneraient 132 à 234 communes pour une perte totale de produit inférieure à 100 millions de francs (résultats joints en annexe).

Cette compensation pourrait être servie d'une façon dégressive sur deux ans. Elle permettrait ainsi de faire face à la dégradation brutale de la situation financière des communes due aux disparitions d'entreprises.

La compensation de la perte de produit de taxe professionnelle ne doit cependant pas être totale. La mise en place d'un mécanisme de solidarité ne doit pas soustraire les communes à un effort fiscal leur permettant de prendre leur part à la réabsorption

de leurs difficultés financières issues de la perte de matière imposable. C'est pourquoi, il est souhaitable de laisser à la charge des communes un « ticket modérateur » représentant une part exprimée en valeur absolue de leur perte de produit de taxe professionnelle.

Par ailleurs, le cas particulier des communes ayant un taux de taxe professionnelle plafonné doit faire l'objet d'un régime spécifique comportant des critères de sélection moins rigoureux que pour les autres communes. En effet, l'effort que peuvent effectuer ces communes en matière fiscale est plus limité. En cas de perte de bases de taxe professionnelle, pour ces communes, le transfert de charges fiscales sur les ménages devient presque automatique et ne peut être poussé au-delà d'un certain seuil.

b) Effritement sur plusieurs années des bases de taxe professionnelle.

Certaines communes doivent faire face non à une disparition brutale de leurs bases de taxe professionnelle mais à un effritement continu sur plusieurs années. Afin d'attribuer à ces communes une compensation financière éventuelle, la Direction générale des collectivités locales procède actuellement à une étude sur les pertes de bases et de produit constatées depuis trois ans sur l'ensemble des communes.

Il sera rendu compte de cette simulation au Comité des finances locales lors de la séance du 27 novembre 1984

c) Difficultés financières des communes.

Quelle que soit la pertinence des critères retenus et leur pondération, il apparaît qu'ils ne permettent pas de venir en aide à toutes les communes qui connaissent des difficultés réelles.

D'ores et déjà il est certain que pour certaines communes connaissant des difficultés financières structurelles, la réduction de leurs bases d'imposition pour importante qu'elle soit, n'a pas pour effet de les rendre éligibles aux attributions envisagées ci-dessus. Les études engagées depuis le 30 octobre 1984 ont montré que, comme il l'avait été dit lors de la séance du Comité des finances locales, les critères automatiques ne permettent pas de venir en aide à toutes les communes en difficulté à ce titre. Il paraît donc opportun de mettre en place un mécanisme discrétionnaire qui permette de venir temporairement en aide à ces communes de façon à faciliter un retour à l'équilibre de leur budget.

C'est pourquoi il est proposé de prévoir en faveur de ces communes à côté de la dotation répartie sur des critères automatiques, un *préciput* sur les ressources du Fonds, dont le montant serait fixé chaque année par le comité des finances locales et qui pourrait être attribué sous forme de subvention spécifique de fonctionnement. Les études en cours devraient permettre de préciser d'ici au 27 novembre la part relative des deux dotations destinées à compenser les pertes de taxe professionnelle.

Le Comité des finances locales devra donc se prononcer sur les orientations suivantes :

Les pertes de bases et de produit de taxe professionnelle donnerait lieu à une compensation dégressive, sur deux ans, à compter de l'année où la perte de produit est constatée, lorsque la perte est brutale, cependant que l'effritement des bases de taxe professionnelle sur plusieurs années serait également compensé. Ces compensations seraient calculées sur la base de critères automatiques. Toutefois serait mis en place un crédit permettant d'attribuer des subventions de fonctionnement aux communes en difficulté financière structurelle au coup par coup.

Le montant de ces diverses dotations serait fixé par le Comité des finances locales, leur montant n'excéderait pas 150 millions de francs en 1985 afin de réserver la part principale du Fonds à la répartition de péréquation réformée.

Diverses études et simulations ont été engagées à la suite du Comité des finances locales du 30 octobre 1984. Une partie des résultats sont d'ores et déjà disponibles et sont joints en annexe. Les autres seront connus avant le 27 novembre et donneront lieu à un rapport complémentaire qui sera adressé aux membres du Comité avant la séance ou remis au début de celle-ci. Les capacités informatiques disponibles n'ont pas en effet permis de mener à leur terme les études avant la date limite d'envoi du dossier.

TABLEAU N° 1
RÉPARTITION 1984

Répartition notifiée	Nombre de communes bénéficiaires	Dotations Fonds national de péréquation définitive 1984	Population	Dotations par habitant en francs
De 0 à 499 habitants ..	8.504	134.300.518	1.867.879	71,9
De 500 à 999 habitants ..	2.525	114.412.268	1.749.423	65,4
De 1.000 à 1.999 habitants ..	1.427	113.857.064	1.980.122	57,5
De 2.000 à 3.499 habitants ..	635	83.245.984	1.656.636	50,25
De 3.500 à 4.999 habitants ..	223	39.428.738	927.298	42,52
De 5.000 à 7.499 habitants ..	179	39.675.760	1.675.223	36,9
De 7.500 à 9.999 habitants ..	83	25.544.903	713.544	35,8
De 10.000 à 14.999 habitants ..	73	26.910.627	876.567	30,7
De 15.000 à 19.999 habitants ..	39	16.771.184	673.541	24,9
De 20.000 à 34.999 habitants ..	59	45.060.310	1.532.663	29,4
De 35.000 à 49.999 habitants ..	20	17.593.122	833.797	21,1
De 50.000 à 74.999 habitants ..	6	7.009.431	352.232	19,9
De 75.000 à 99.999 habitants ..	4	5.704.673	345.737	16,5
De 100.000 à 199.999 habitants ..	5	12.566.237	675.604	18,6
De 200.000 habitants et plus	0	0	0	0
Total	13.782	683.080.818	15.260.266	44,7

TABLEAU N° 2

NOUVEAUX CRITÈRES : SIMULATION DE LA RÉPARTITION

Strate	Bénéficiaires	Dotation	Population	Dotation par population
de 0 à 500 habitants ...	7.555	78.597.036	1.770.745	44,39
de 500 à 1.000 habitants ...	2.236	69.792.567	1.563.704	44,75
de 1.000 à 2.000 habitants ...	1.219	72.991.894	1.607.989	48,24
de 2.000 à 3.500 habitants ...	570	67.065.522	1.493.152	44,92
de 3.500 à 5.000 habitants ...	205	86.666.619	854.970	42,09
de 5.000 à 7.500 habitants ...	172	41.488.113	1.037.833	39,97
de 7.500 à 10.000 habitants ...	71	33.085.730	701.028	40,39
de 10.000 à 15.000 habitants ...	81	37.346.718	971.049	38,46
de 15.000 à 20.000 habitants ...	43	22.188.652	739.040	29,95
de 20.000 à 35.000 habitants ...	66	56.659.387	1.675.061	38,83
de 35.000 à 50.000 habitants ...	35	43.767.071	1.439.341	30,11
de 50.000 à 75.000 habitants ...	21	39.279.817	1.104.837	38,17
de 75.000 à 100.000 habitants ...	5	11.943.419	414.615	28,81
de 100.000 à 200.000 habitants ...	8	27.218.748	1.076.919	25,27
de 200.000 et plus	4	48.721.505	1.215.386	35,57
Total général	12.311	682.740.016	17.904.072	38,18

TABLEAU N° 3

	Répartition 1984			Répartition simulée		
	Nombre de communes	Dotations en millions de francs	Pourcentage dotations totales	Nombre de communes	Dotations en millions de francs	Pourcentage dotations totales
0 - 2.000	12.456	363	63,16	11.010	231,3	32,5
2.000 - 10.000	1.120	188	27,54	1.038	173,8	26,2
10.000 - 100.000	201	119	17,45	251	210,9	30,9
+ de 100.000	5	12,6	1,84	12	71	10,4
Total	13.781	682	100	12.311	682	100

TABLEAU N 4

**SIMULATION NOUVEAUX CRITÈRES :
REPARTITION DES COMMUNES PERDANT LE BÉNÉFICE DU FONDS**

Strate	Nombre de communes sortant	Dotation F.N.T.P. 1984	Population	Dotation par habitant
01 - de 0 à 499 habitants	2.755	22.767.389	597.388	38,11
02 - de 500 à 999 habitants	490	11.097.646	350.095	31,70
03 - de 1.000 à 1.999 habitants	249	7.899.672	352.124	22,43
04 - de 2.000 à 3.499 habitants	80	2.453.978	213.772	11,48
05 - de 3.500 à 4.999 habitants	22	482.733	95.302	5,07
06 - de 5.000 à 7.499 habitants	11	155.543	65.198	2,39
07 - de 7.500 à 9.999 habitants	2	7.631	17.848	0,43
08 - de 10.000 à 14.999 habitants	»	»	»	0,00
09 - de 15.000 à 19.999 habitants	»	»	»	0,00
10 - de 20.000 à 34.999 habitants	»	»	»	0,00
11 - de 35.000 à 49.999 habitants	»	»	»	0,00
12 - de 50.000 à 74.999 habitants	»	»	»	0,00
13 - de 75.000 à 99.999 habitants	»	»	»	0,00
14 - de 100.000 à 199.999 habitants	»	»	»	0,00
15 - de 200.000 habitants et plus	»	»	»	0,00
Total	3.609	44.866.592	1.691.727	26,52

TABLEAU N° 5

**SIMULATION NOUVEAUX CRITÈRES : RÉPARTITION DES COMMUNES
BÉNÉFICIAIRES POUR LA PREMIÈRE FOIS DU FONDS**

Strate	Nombre de communes entrant	Dotation	Population	Dotation par habitant
01 - de 0 à 499 habitants	1.806	21.145.448	337.981	62,56
02 - de 500 à 999 habitants	201	8.869.112	131.303	67,55
03 - de 1.000 à 1.999 habitants	41	3.707.021	51.282	72,29
04 - de 2.000 à 3.499 habitants	15	3.014.017	37.076	81,29
05 - de 3.500 à 4.999 habitants	4	1.184.996	15.835	74,83
06 - de 5.000 à 7.499 habitants	4	1.948.700	23.720	82,15
07 - de 7.500 à 9.999 habitants	10	7.194.881	82.789	87,33
08 - de 10.000 à 14.999 habitants	8	5.847.783	94.428	61,93
09 - de 15.000 à 19.999 habitants	4	3.896.616	69.042	56,44
10 - de 20.000 à 34.999 habitants	7	6.913.137	167.732	41,22
11 - de 35.000 à 49.999 habitants	15	10.942.622	614.754	17,80
12 - de 50.000 à 74.999 habitants	15	22.589.451	870.375	25,95
13 - de 75.000 à 99.999 habitants	1	1.150.507	91.474	12,58
14 - de 100.000 à 199.999 habitants	3	4.530.760	370.845	12,22
15 - de 200.000 habitants et plus	4	43.721.505	1.215.386	35,97
	2.138	146.656.556	4.173.622	35,14

TABLEAU N° 6

PERTE RELATIVE DE BASES DE TAXE PROFESSIONNELLE

Perte relative en pourcentage	Nombre de communes	Perte bases
1 à 5	1.080	126.910.734
5 à 10	969	158.851.247
10 à 15	684	97.530.558
15 à 30	1.260	271.935.950
Plus de 30	1.700	779.120.243
Total	5.693	1.434.348.732

— 5.693 communes concernées.

— Perte totale de base de taxe professionnelle : 1.434 millions de francs.

**RÉPARTITION PAR STRATE DE COMMUNES
DE LA PERTE RELATIVE DE BASES**

Strates	Nombre de communes	Perte bases
0 - 500	4.384	255.690.297
500 - 1.000	798	200.824.395
1.000 - 2.000	342	207.783.500
2.000 - 3.500	100	140.980.250
3.500 - 5.000	32	104.929.490
5.000 - 7.500	13	50.456.770
7.500 - 10.000	8	167.337.570
10.000 - 15.000	8	90.266.500
15.000 - 20.000	4	65.849.930
20.000 - 35.000	1	5.460.000
35.000 - 50.000	2	122.580.030
50.000 - 75.000	1	22.190.000
75.000 - 100.000	0	
100.000 - 200.000	0	
200.000 et plus	0	
Total	5.693	1.434.348.732

TABLEAU N° 7

**RÉPARTITION DE LA PERTE DE PRODUIT DE TAXE PROFESSIONNELLE
EN VALEUR ABSOLUE**

Perte absolue	Nombre de communes	Perte produit
10.000	4.849	8.833.192
10.000 - 30.000	650	11.024.846
30.000 - 50.000	177	6.914.433
50.000 - 100.000	135	9.430.564
100.000 - 200.000	90	12.434.918
200.000 - 500.000	61	19.458.518
500.000 - 1.000.000	16	10.128.615
1.000.000	18	76.993.752
Total	5.996	155.218.838

plus de 80 % des communes perdent moins de 10.000 de francs en produit.

La perte totale est de 155 millions de francs. Les huit communes enregistrant une perte supérieure à 1 million de francs connaissent une perte globale égale à 49,5 % de la perte totale.

RÉPARTITION PAR STRATE DE LA PERTE DE PRODUIT SUPÉRIEUR A 10.000 F

Strate	Nombre de communes	Perte produit
0 - 500	450	15.747.201
500 - 1.000	299	14.318.724
1.000 - 2.000	232	16.171.269
2.000 - 3.500	92	13.504.557
3.500 - 5.000	32	9.814.165
5.000 - 7.500	13	3.909.425
7.500 - 10.000	9	15.670.622
10.000 - 15.000	9	16.153.873
15.000 - 20.000	4	11.806.367
20.000 - 35.000	3	698.706
35.000 - 50.000	2	23.583.527
50.000 - 75.000	1	4.438.000
75.000 - 100.000	0	
100.000 - 200.000	1	569.210
200.000 et plus	0	
Total	1.147	146.385.646

TABLEAU N° 8

**RÉPARTITION DE LA PERTE DE PRODUIT ASSURÉ DE TAXE PROFESSIONNELLE
PAR RAPPORT AU PRODUIT DES QUATRE TAXES**

Perte relative de produit en pourcentage	Nombre de communes	Perte produit
1 à 5	2.028	27.146.230
5 à 10	511	19.174.217
10 à 15	172	12.538.636
15 à 20	84	8.249.168
20	203	36.157.541
Total	2.998	103.265.792

— les communes perdant plus de 1 % de leur produit total assuré perdent 103.265 millions de francs.

— 2.998 communes sont concernées par une perte supérieure à 1 % dont 2.028 par une perte comprise entre 1 et 5 %.

TABLEAU N° 9

**RÉPARTITION D'UNE PERTE DE PRODUIT ASSURÉ
PAR RAPPORT AU PRODUIT DES AUTRES TAXES PAR STRATE**

Par strate	Nombre de communes	Perte produit
0 - 500	2.094	20.886.238
500 - 1.000	523	14.680.370
1.000 - 2.000	250	16.208.911
2.000 - 3.500	79	13.067.605
3.500 - 5.000	28	8.552.525
5.000 - 7.500	9	3.780.784
7.500 - 10.000	6	15.546.908
10.000 - 15.000	5	2.050.684
15.000 - 20.000	0	4.053.767
20.000 - 35.000	0	»
35.000 - 50.000	0	»
50.000 - 75.000	1	4.438.000
75.000 - 100.000	0	»
100.000 - 200.000	0	»
200.000 et plus	0	»
Total	2.995	103.265.792

TABIEAU N° 10

RESULTATS DES SIMULATIONS :
COMPENSATION DES PERTES DE PRODUIT DE TAXE PROFESSIONNELLE

Critère	Hypothèse 1	Hypothèse 2	Hypothèse 3	Hypothèse 4
Perte de base de T.P. 1983/1984 supérieure à	10 %	10 %	10 %	10 %
Perte de produit de T.P. année 1984 supérieure à	100.000	50.000	100.000	50.000
Perte de produit de T.P./produit des quatre taxes	5 %	1 %	5 %	1 %
Nombre de communes	131	132	228	234
Montant de la perte (millions de francs)	52,8	59,2	59,4	59,9