

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ÉTRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION : 26, Rue Ossaiz, 75732 Paris CEDEX 15 — Tél. : 306-51-00
Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 9 h 30 à 12 h et de 13 h à 17 h.

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

COMPTE RENDU INTEGRAL — 85^e SEANCE

1^{re} Séance du Mardi 4 Décembre 1973.

SOMMAIRE

1. — Modification de l'ordre du jour prioritaire (p. 6542).
2. — Nominations à un organisme extraparlémentaire (p. 6542).
3. — Déclaration de l'urgence d'un projet de loi (p. 6542).
4. — Renvoi pour avis (p. 6542).
5. — Rappel au règlement (p. 6542).
M. Mexandeau, le président.
6. — Attribution de l'honorariat aux maîtres et adjoints. — Discussion des conclusions d'un rapport (p. 6542).
MM. Gerbet, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; Vertadier, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur.
Discussion générale : M. Bertrand Denis. — Clôture. Passage à la discussion de l'article unique.

★ (1 f.)

Titre. — Adoption.

Article unique. — Adoption.

7. — Fiscalité directe locale. — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 6543).

MM. Charles Bignon, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; Torre, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie et des finances.

Question préalable de M. L'Huillier : MM. L'Huillier, Ligot, Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; le secrétaire d'Etat, Ginoux, Duffaut. — Rejet par scrutin.

Discussion générale : MM. Dubedout, le secrétaire d'Etat, Ginoux, Frelaut, le rapporteur, Burckel, Rossi.

Renvoi de la suite de la discussion.

8. — Ordre du jour (p. 6559).

PRESIDENCE DE M. PAUL ALDUY,
vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR PRIORITAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement la lettre suivante :

« Paris, le 4 décembre 1973.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que le Gouvernement demande la modification de l'ordre du jour prioritaire du mercredi 5 décembre 1973.

« Le Gouvernement souhaite que soient inscrits en tête de l'ordre du jour les textes suivants :

— projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Zaïre sur la protection des investissements, signée le 5 octobre 1972 ;

— projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et l'agence de coopération culturelle et technique relatif au siège de l'agence et à ses privilèges et immunités sur le territoire français, avec une annexe et un échange de lettres du 30 août 1972 ;

— projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant du 31 janvier 1973 à la convention générale entre la France et la Yougoslavie sur la sécurité sociale signée le 5 janvier 1950, modifiée et complétée par les avenants des 8 février 1966 et 13 février 1969 ;

— projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération culturelle et technique entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Malaisie, signé à Paris le 3 novembre 1972.

« En outre, le Gouvernement demande que le projet de loi modifiant la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France et approuvant une convention conclue entre le ministre de l'économie et des finances et le gouverneur de la Banque de France, soit discuté avant le projet de loi de finances rectificative pour 1973.

« Veuillez croire, monsieur le président, à l'assurance de ma haute considération.

« Signé : JOSEPH COMITI »

L'ordre du jour prioritaire est ainsi modifié.

— 2 —

NOMINATIONS
A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. En application de l'article 25 du règlement, j'informe l'Assemblée de la nomination de MM. Alfonsi, Cermolacce, Gaudin, Icart et de Rocca Serra, au comité consultatif des lignes de Corse, dès la publication de leurs candidatures au *Journal officiel* du vendredi 30 novembre 1973.

— 3 —

DECLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 3 décembre 1973.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale, déposé le 3 septembre 1973 sur le bureau de l'Assemblée nationale (n° 637 A. N.).

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : PIERRE MESSMER »

Acte est donné de cette communication.

— 4 —

RENOI POUR AVIS

M. le président. La commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à donner son avis sur le projet de loi de finances rectificative pour 1973 dont l'examen au fond a été renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (n° 781).

Il n'y a pas d'opposition ?...

Le renvoi pour avis est ordonné.

— 5 —

RAPPEL AU REGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Mexandeau pour un rappel au règlement.

M. Louis Mexandeau. Monsieur le président, mes chers collègues, ce rappel au règlement a pour objet de protester contre les conditions de travail qui ont été imposées à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, notamment dans sa séance de ce matin.

Nous étions convoqués sur un ordre du jour précis : l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1973. Or nous nous sommes trouvés, par le biais de cette discussion, en présence d'un amendement du Gouvernement qui tendait à modifier considérablement le code des pensions.

Cet amendement, de plusieurs pages, méritait un examen approfondi. Or les commissaires, présents de la commission en tête, n'ont été avertis de son existence et de son contenu qu'en arrivant dans la salle de réunion. Je tiens à protester au nom de tous les membres de la commission, qui ont été unanimes — je crois pouvoir l'affirmer — à condamner les conditions de travail qui nous sont imposées.

Au surplus, je me demande, si cet amendement n° 1, qui a tout à fait le caractère d'un « cavalier budgétaire », n'est pas contraire à l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Je serais fort étonné que la commission des finances ne le repousse pas lorsqu'elle l'examinera, car si un tel amendement provenait de l'opposition, elle ne manquerait certainement pas de le déclarer irrecevable. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche, des communistes et des réformateurs démocrates sociaux.*)

M. le président. Mon cher collègue, acte vous est donné de votre observation. Cet amendement sera discuté au moment où l'Assemblée examinera le projet de loi de finances rectificative.

— 6 —

ATTRIBUTION DE L'HONORARIAT
AUX MAIRES ET ADJOINTS

Discussion des conclusions d'un rapport.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi de M. Bertrand Denis tendant à modifier la loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972, en ce qui concerne les conditions dans lesquelles l'honorariat est conféré aux anciens maires et adjoints (n° 604, 384).

La parole est à M. Gerbet, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Claude Gerbet, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre chargé des relations avec le Parlement, monsieur le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, mes chers collègues, la loi du 26 décembre 1972 comporte deux séries de dispositions : les unes instituent un régime de retraite complémentaire des maires et adjoints ; les autres, introduites dans le texte à l'initiative d'un membre de la commission des lois, permettent aux préfets de conférer l'honorariat aux maires et adjoints qui ont exercé des fonctions municipales pendant au moins vingt-quatre ans.

Il apparaît qu'à l'application, ce texte ne se révèle pas tout à fait satisfaisant. L'intention du législateur était à l'évidence de faire en sorte que l'honorariat soit conféré aux anciens magistrats municipaux ayant effectué au moins l'équivalent de

quatre mandats complets. Compte tenu des dispositions fixant à six ans la durée du mandat municipal, le législateur avait cru traduire exactement cette intention en prévoyant l'attribution de l'honorariat après vingt-quatre ans de fonctions.

Or, il s'avère que le texte que nous avons voté ne pourra s'appliquer à certains maires et adjoints bien qu'ils aient exercé leurs fonctions pendant quatre mandats consécutifs. La proposition de loi de M. Bertrand Denis cite le cas des maires et adjoints élus en octobre 1947 et qui, si leurs fonctions ont cessé en mars 1971, ne les auront exercées que pendant vingt-trois ans et six mois.

Mais le même problème — qui a peut-être échappé à l'auteur de la proposition, il m'excusera de le souligner — se posera par exemple en 1977 pour les maires et adjoints élus en avril 1953 et toujours réélus depuis, auxquels il manquera un mois de mandat pour pouvoir prétendre à l'application du texte.

Il faut chercher — et je passe très rapidement — la raison de ces discordances dans la modification successive des dates des élections municipales. Dans la rédaction initiale de la loi du 5 avril 1884, ces élections devaient avoir lieu au mois de mai. Après la loi du 28 mars 1953, qui avait fixé entre le 1^{er} avril et le 15 mai la date de ces élections, la loi du 19 novembre 1963 a prévu qu'elles auraient lieu au mois de mars, disposition reprise dans le texte actuel de l'article L. 227 du code électoral. Les différences de durée des mandats s'expliquent alors aisément, les cinq dernières consultations municipales ayant eu lieu, après celle de caractère un peu exceptionnel de mai 1945, en octobre 1947, puis en avril 1953, puis en mars 1959, en mars 1965 et en mars 1971.

Pour remédier à un état de fait qui pénalise actuellement certains magistrats municipaux et qui pourrait être préjudiciable à d'autres après le prochain renouvellement, le texte adopté par la commission reprend, pour compléter le premier alinéa de l'article 4 de la loi du 23 décembre 1972, la rédaction proposée par M. Bertrand Denis. Les mandats municipaux seront réputés avoir été de six ans si leur durée, abrégée du fait de dispositions législatives spéciales, a été supérieure à cinq ans.

C'est ce que la commission des lois vous demande de voter. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur.

M. Pierre Vertadier, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, le Gouvernement est tout à fait d'accord sur le texte qui lui est proposé. Il remercie M. Bertrand Denis de son initiative particulièrement judicieuse.

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Bertrand Denis.

M. Bertrand Denis. Monsieur le secrétaire d'Etat, j'avais été impressionné par l'injustice dont peuvent être victimes un certain nombre de maires qui tous méritent l'honorariat.

Mes collègues n'avaient sans doute pas pensé, lors du vote de la loi du 23 décembre 1972, dont je les félicite, à toutes les situations. J'espère qu'ils voudront bien suivre la commission des lois.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique de la proposition de loi dans le texte de la commission est de droit.

Je rappelle que peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

Article unique.

M. le président. « Article unique. — L'alinéa 1^{er} de l'article 4 de la loi n° 72-1201 du 29 décembre 1972 est complété par les dispositions suivantes :

« Pour l'application de cette disposition, sont comptés pour une durée de six ans les mandats municipaux qui, par suite de dispositions législatives, ont eu une durée inférieure à six ans, à condition qu'elle ait été supérieure à cinq ans. »

Avant de mettre aux voix l'article unique, je dois faire connaître à l'Assemblée que la commission propose de rédiger comme suit le titre de la proposition de loi :

« Proposition de loi tendant à compléter les dispositions de la loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972 fixant les conditions dans lesquelles l'honorariat est conféré aux anciens maires et adjoints. »

Il n'y a pas d'opposition ?...

En conséquence, le titre est ainsi rédigé.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique de la proposition de loi. (L'article unique de la proposition de loi est adopté.)

— 7 —

FISCALITE DIRECTE LOCALE

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale (n° 637, 807).

La parole est à M. Charles Bignon, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Charles Bignon, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie et des finances, mes chers collègues, comment ne pas remonter au déluge lorsque l'on doit traiter des « quatre vieilles » et de la fiscalité locale ?

Tout en m'efforçant de l'éviter, je suis néanmoins contraint de faire un bref rappel des quatre anciennes contributions directes et des taxes assimilées.

Jusqu'à l'institution, à l'initiative de Joseph Caillaux, en 1917, des impôts sur le revenu, les anciennes contributions étaient des impôts d'Etat mis en place par le législateur révolutionnaire.

Il s'agissait de la contribution foncière des propriétés bâties, de la contribution foncière des propriétés non bâties, de la contribution mobilière et de la contribution des patentes. Ces contributions devaient rapporter à l'Etat au prorata des facultés contributives de leurs redevables. C'était ce qu'on appelait le « principal », que les communes pouvaient majorer à leur profit en votant des centimes additionnels ; d'où le nom de « centimes additionnels » donnés aux impôts directs locaux.

La loi du 31 juillet 1917, puis le décret du 9 décembre 1948 ont mis fin à ce rattachement mais nous vivons toujours, depuis ce temps, sous le régime du provisoire et ces centimes additionnels seront maintenus jusqu'à l'établissement des taxes nouvelles de remplacement dont nous allons maintenant discuter.

Les montants d'impôt qui étaient destinés à l'Etat sont toujours utilisés comme principaux fictifs et restent aujourd'hui les éléments de détermination et de répartition des centimes additionnels départementaux et communaux.

Les bases d'imposition de l'ensemble de ce système ancien sont hétérogènes. Vous savez qu'elles sont calculées de façon différente, tantôt sur la valeur du terrain, tantôt sur la moitié ou sur d'autres fractions du loyer. Quant à la patente, nous n'en parlerons pas aujourd'hui, mais vous connaissez également ses complexités.

La répartition de ces contributions est également fort rigide, puisque les centimes additionnels votés par les conseils généraux et les conseils municipaux s'appliquent aveuglément et uniformément à chacun des principaux fictifs. On ne peut donc pas demander plus à une catégorie de contribuables qu'à une autre et les taux des taxes facultatives que nous allons sans doute supprimer sont trop faibles pour autoriser d'importants transferts de charges.

De surcroît, ce système s'avère relativement archaïque ; il est de plus en plus dépourvu de liens logiques avec la réalité. En effet, l'évolution de l'urbanisme, notamment, fait que ces impôts ne sont plus en rapport avec la situation moderne. La clé de répartition, déjà extrêmement rigide, correspond généralement à la situation économique d'avant 1914. En particulier, elle ne tient pas compte des changements qui ont affecté depuis cette époque les fameuses « facultés contributives » des diverses catégories de contribuables.

Par ailleurs, le système indiciaire est très contestable. En effet, il n'y a pas forcément de rapport entre la capacité contributive du contribuable et la valeur locative attribuée au logement qu'il occupe ou au commerce qu'il exploite.

Enfin, l'assiette des ces impôts est également trop stable ce qui entraîne automatiquement une aggravation rigide de la pression fiscale. A ce sujet, je vous renvoie à mon rapport écrit où vous trouverez l'évolution des principaux fictifs et des recettes fiscales. Les principaux fictifs ont évolué, de 1958 à 1968, de 22 p. 100 seulement, soit 2 p. 100 par an, pendant que le produit encaissé augmentait de 308 p. 100. La pression fiscale de l'Etat, par rapport à la production intérieure brute, a eu tendance à diminuer légèrement de 1959 à 1971, tombant de 21,5 p. 100 à 19,2 p. 100, alors que dans le même temps la pression fiscale

des collectivités locales passait de 3,1 p. 100 à 3,8 p. 100. L'évolution du versement représentatif de la taxe sur les salaires, impôt moderne qui pourtant a été difficile à faire adopter au cours d'une législature précédente, a été beaucoup plus satisfaisante puisqu'elle s'établit, en moyenne, à 14 p. 100 par an.

La réforme de la fiscalité directe dérive directement de l'ordonnance du 7 janvier 1959 et de la loi du 2 février 1968. Mais il ne s'agit pas pour autant d'un sujet neuf et aujourd'hui, en discutant de fiscalité locale, nous ne faisons que suivre le chemin tracé par nos prédécesseurs.

Qu'il me suffise de rappeler qu'à cette même tribune, en 1896, Joseph Caillaux réclamait la création d'une commission chargée d'étudier la réforme des recettes départementales et communales parce que celles-ci ne suivaient pas la progression des dépenses locales; ensuite, au cours des précédentes législatures, de nombreuses commissions, dont la commission Boquet, la commission Aubaud, la commission Barraud — et combien d'autres! — ont étudié cette réforme; puis plusieurs gouvernements, sous la IV^e République, ont élaboré divers projets dont je ne citerai que ceux de M. Léon Blum en 1947, de M. Queuille en 1948, de M. Pinay en 1952, de MM. René Mayer et Joseph Laniel en 1953.

Mais il a fallu, pour donner enfin le coup d'envoi de la réforme, une ordonnance de 1959 du premier gouvernement de la V^e République, qui, usant des pleins pouvoirs dont il disposait à l'époque, lança une réforme cadre. Cependant, celle-ci étant de portée limitée, de nombreuses commissions continuèrent à se réunir avec le succès que vous connaissez: la commission Masteau, la commission Bourrel, et enfin la fameuse commission Mondon-Pianta, instituée par la loi du 2 février 1968.

En fait, la réforme opérée par l'ordonnance du 7 janvier 1959 n'est devenue effective qu'après l'adoption de la loi du 2 février 1968, qui assaiyaient les impôts directs locaux sur une assiette unique: la valeur locative cadastrale. A mon sens, cette assiette unique — et c'est important pour la suite de la discussion — n'a pas pour effet d'accroître le potentiel fiscal des collectivités locales et tel n'est pas le but recherché par le projet que nous examinons aujourd'hui. Celui-ci tend à donner aux impôts locaux des bases plus simples qui puissent être réévaluées périodiquement et, par conséquent, à établir davantage de justice fiscale. Il s'agit donc, non pas d'un texte « tour de vis » ou d'un texte modifiant les ressources, mais d'un texte, qui, après quinze ans d'études, apportera plus de justice fiscale.

En effet, si l'ordonnance de 1959 a maintenu tous les anciens éléments imposables — terres, maisons, usines, logements et commerces — elle a créé quatre nouvelles taxes: la taxe foncière des propriétés bâties, la taxe foncière des propriétés non bâties, la taxe d'habitation, la taxe professionnelle; elle a fait disparaître plusieurs taxes annexes et surtout elle a entrepris une profonde révision de toutes les évaluations pour substituer au système, jusque-là en vigueur, de la méthode unique d'évaluation quelle que soit la nature du bien, des modalités différentes.

La valeur locative des locaux a été retenue, aussi bien pour les locaux d'habitation, que pour certains éléments des établissements industriels, et pour les locaux commerciaux. Dans chaque commune, la procédure d'évaluation a associé les commissions communales à l'administration fiscale pour choisir les locaux de référence, déterminer leur surface pondérée et établir les tarifs. Ce colossal travail de réévaluation, entrepris en 1970 pour s'achever en 1973, a porté, M. le secrétaire d'Etat le confirmera sans doute, sur plus de vingt-quatre millions de locaux. A ce sujet, je vous invite à vous reporter aux annexes du projet de loi.

A ce stade, nous pouvons considérer que les conditions juridiques et matérielles préalables à la mise en vigueur de l'ordonnance de 1959 sont maintenant réunies. Cependant, malgré cette évidence apparente, beaucoup s'interrogent encore sur les raisons qui justifient le report de l'incorporation dans les rôles des nouvelles valeurs locatives et l'institution des nouvelles taxes.

A première vue, le moment semble pourtant venu d'utiliser le travail colossal entrepris ces dernières années et ces réticences ne peuvent s'expliquer, monsieur le secrétaire d'Etat, que par l'émotion suscitée, tant au Parlement que dans toutes les collectivités locales, par certaines déclarations du Gouvernement sur la patente.

En effet, si nous discutons aujourd'hui des « trois vieilles », les deux taxes foncières et la taxe d'habitation, nous pensons toujours à la quatrième « vieille », au quatrième pied de la table sur laquelle s'appuient les finances locales. Or, les déclarations du Gouvernement, notamment celle du 24 mai 1973 à cette tribune, ont suscité une vive émotion dans la mesure

où elles ont laissé croire que le produit de la patente ne serait plus affecté aux communes, la patente devenant un impôt départemental.

Cette émotion, la commission des lois l'a ressentie si vivement qu'elle a demandé à entendre M. le ministre de l'économie et des finances et son secrétaire d'Etat avant de se prononcer sur le fond même du présent projet de loi.

Et afin que le Gouvernement puisse bien préciser sa pensée, le rapporteur a déposé, avant l'article 1^{er}, un amendement adopté par la commission des lois et qui avait aussi emporté l'assentiment de M. le ministre de l'économie et des finances. De son côté, M. le rapporteur général de la commission des finances a déposé un amendement identique. Ces deux amendements précisent que la nouvelle patente continuera à être perçue et répartie au profit des communes et qu'il n'est nullement question de supprimer une part des ressources des collectivités locales lorsque sera instituée la nouvelle taxe professionnelle qui doit remplacer la patente.

Je vous demanderai, monsieur le secrétaire d'Etat, de bien vouloir le préciser tout à l'heure, car il s'agit d'un élément très important de nature à faire tomber, pour nombre de nos amis, leur opposition préalable à ce projet, étant donné que le Gouvernement n'a pu remplir l'engagement qu'il avait pris dans l'exposé des motifs du projet de loi, d'une part, et lors de la discussion du projet de loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, d'autre part, de déposer le projet de loi sur la rénovation de la patente avant le 1^{er} novembre.

Ces retards, dont M. le secrétaire d'Etat s'expliquera certainement tout à l'heure, avaient suscité une inquiétude qui fut accrue par les ajournements relatifs à la publication des conclusions de la commission Mondon-Pianta et par les déclarations du ministre de l'intérieur devant les maires de France auxquels il avait adressé une lettre annonçant que le grand débat que nous attendons depuis longtemps, sur la répartition des ressources et des charges entre les collectivités locales et l'Etat, aurait lieu à la session de printemps. Ces différents problèmes — dont le premier a maintenant reçu une solution — avaient donc entraîné une certaine opposition et suscité des réticences.

En ce qui concerne la répartition des charges, au contraire, votre rapporteur, suivi par la majorité de la commission des lois, a estimé préférable d'opérer par bonds successifs. La méthode consistant à discuter à la fois de la réforme des « trois vieilles », de la nouvelle taxe professionnelle et de la répartition des charges et des ressources entre l'Etat et diverses collectivités aurait abouti, en définitive, à la plus grande complexité et à une confusion totale. Certes, j'aurais préféré que nous examinions d'abord le projet instituant la nouvelle taxe professionnelle, mais il semble que ce texte ne soit pas matériellement au point et qu'il soulève encore diverses difficultés.

Le Gouvernement a donc choisi une voie différente. Il a préféré nous soumettre d'abord la réforme des trois « vieilles » — c'est le projet que nous examinons aujourd'hui — pour en venir ensuite à la taxe professionnelle et enfin à la répartition des ressources et des charges.

C'est donc un débat d'ensemble qui s'ouvre aujourd'hui devant le Parlement, même si le texte en discussion ne concerne que la partie relative à la justice fiscale et au « rajeunissement » des bases de la fiscalité directe locale.

Tel était, mes chers collègues, l'état d'esprit de la commission des lois et de son rapporteur lorsqu'elle a entrepris l'examen des articles dudit projet de loi et c'est également dans cet esprit que je vous présenterai, brièvement, pour terminer ce rapport, son économie générale.

Ce texte technique dispose qu'à compter du 1^{er} janvier 1974 trois des quatre anciennes contributions directes — les deux contributions foncières et la contribution mobilière — sont remplacées par la taxe foncière des propriétés bâties, la taxe foncière des propriétés non bâties et la taxe d'habitation, qui reposeront désormais sur une base commune et homogène: la valeur locative cadastrale.

En revanche, la patente et son impôt corollaire, la taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice d'une profession, continueront d'être assises, en attendant la réforme, sur les bases actuelles, puisqu'un texte distinct doit créer la taxe professionnelle prévue par l'ordonnance du 7 janvier 1959 — dans des conditions peut-être différentes de celles prévues par ladite ordonnance — et également supprimer diverses taxes annexes.

A ce sujet, je demande dans mon rapport que le Gouvernement se préoccupe de la taxe sur les ordures ménagères, car les collectivités locales veulent un impôt moderne et approprié. Elles ne peuvent se contenter des déclarations de l'exposé des motifs du projet et souhaitent que des dispositions législatives soient rapidement soumises au Parlement.

Le projet de loi tend à asseoir l'impôt local sur des bases plus équitables et à en simplifier le mode de calcul mais il n'a pas pour objet — je le répète car c'est très important — de créer des ressources nouvelles au profit des collectivités locales. Il s'agit aussi, il faut le répéter sans cesse, de rechercher des bases plus justes.

Cette volonté apparaît à travers le texte puisque la taxe d'habitation, qui va remplacer la contribution mobilière, fera l'objet d'une personnalisation accrue, notamment en ce qui concerne les charges familiales. Elle apparaît aussi dans le souci du Gouvernement de n'opérer les mutations que très progressivement, avec une période de transition, et en ne modifiant pas la clé de la répartition de la charge fiscale.

C'est à l'intérieur de chacune des taxes que les transferts pourront s'opérer et non pas entre les divers impôts, comme certains pourraient le craindre. D'ailleurs, les abattements actuellement pratiqués en matière de contribution mobilière seront reconduits en 1974, après avoir été revalorisés en fonction de l'augmentation éventuelle des bases d'imposition.

Outre la vétusté bien connue des impôts indiciels, on pourrait reprocher au texte qui nous est soumis ses ambitions très limitées et son caractère conservatoire. Mais ces considérations mêmes font qu'il n'y a vraiment aucun risque à militer en faveur de son adoption immédiate, sous réserve de quelques modifications de détail.

En effet, il ne peut hypothéquer l'avenir puisqu'il laisse le champ libre à tous ceux qui recherchent des formules propres à remédier aux crises qui affectent les finances locales.

Avec la rénovation de la patente, la répartition des charges et des ressources des communes, le remboursement de la T. V. A. aux collectivités locales, la localisation éventuelle d'une partie de la fiscalité locale, notamment au niveau régional, départemental et des groupements de communes, le Parlement n'a-t-il pas une très large réflexion à entreprendre dans les prochains mois et ne pouvons-nous déjà aujourd'hui franchir, en quelque sorte, une étape dans la voie de la modernisation, mais non de la révolution ?

Le Gouvernement a raison de nous proposer plus de justice fiscale pour les contribuables. Ceux qui en sont partisans devraient voter ce texte, en l'amendant éventuellement pour l'améliorer encore. Il constitue incontestablement une première étape, limitée, d'une réforme réclamée depuis très longtemps par ceux-là mêmes qui, peut-être tout-à-l'heure, s'y opposeront, à la surprise de tous ceux qui sont partisans de la justice. *(Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et de l'union centriste. — Interruptions sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche, des communistes et des réformateurs démocrates sociaux.)*

Mes chers collègues, plus j'ai examiné le texte et plus je me suis convaincu que, surtout technique, il recherchait davantage de justice. J'ai retenu aussi qu'innombrables étaient les déclarations des élus, des parlementaires, aux termes desquelles il n'était plus tolérable de supporter davantage les « quatre vieilles », que celles-ci avaient fait — et bien au-delà — tout leur temps de service. *(Mêmes mouvements sur les mêmes bancs.)*

Au moment où le Gouvernement nous présente un texte technique qui améliore la situation, si même il ne la rend pas parfaite, pourquoi voudriez-vous que nous nous y opposions ? Pourquoi, au contraire, usant de notre droit d'amendement, ne le rendrions-nous pas meilleur, si cela est possible, plutôt que de le rejeter systématiquement ?

Mes chers collègues, sous réserve des amendements proposés par la commission des lois, votre rapporteur vous recommande donc l'adoption du projet de loi sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale. *(Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et de l'union centriste.)*

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie et des finances.

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. Mesdames, messieurs, comme l'a souligné M. Charles Bignon, que je remercie pour son remarquable rapport, dès l'année prochaine, si le Parlement le veut bien, la contribution foncière des propriétés bâties, la contribution foncière des propriétés non bâties et la contribution mobilière vont faire place à des impôts modernes. La rénovation en profondeur, que trois monarchies, deux empires et quatre républiques n'avaient pas su ou pas voulu effectuer, le Gouvernement l'a entreprise, il y a quatre ans, avec l'appui constant de la majorité. Il vient aujourd'hui vous en rendre compte et vous demander l'autorisation d'en utiliser les résultats.

Les raisons de cette réforme sont connues de tous les membres de votre assemblée, et je ne ferai que les évoquer

brèvement : dans le cas de la contribution des propriétés bâties, l'utilisation de valeurs locatives établies suivant une référence à 1939, voire à 1925, même pour les immeubles qui n'existaient pas à cette date ; dans le cas de la contribution mobilière, le recours à des loyers matriciels totalement empiriques ; pour les unes et les autres, l'emploi de mécanismes aussi complexes que malaisés à comprendre que les principaux fictifs, les centimes-le-franc, le répartitionnement et le sous-répartitionnement.

Or, il s'agit de trois impôts qui représentent, à présent, une dizaine de milliards de francs. On se prend à rêver de ce qu'en dirait le Huron de Voltaire s'il nous rendait une nouvelle visite.

Les trois générations précédentes ont toutefois une excuse : l'ampleur de la tâche. Pour pouvoir vous présenter ce projet de loi — M. le rapporteur l'a souligné — il a fallu estimer la valeur locative de 20 millions de logements, de 1.800.000 locaux commerciaux et de 200.000 établissements industriels ou exceptionnels. Des dizaines de milliers d'agents de l'Etat ont mené cette tâche à bien, avec un dévouement auquel je tiens à rendre aujourd'hui hommage.

J'associe à cet hommage les maires, les élus locaux et les membres des commissions communales qui ont participé activement à cette opération. Cette grande entreprise, il faut le souligner, a été menée pour le compte exclusif des collectivités locales et dans leur intérêt. Elle n'a guère d'incidence sur la fiscalité de l'Etat. L'objectif poursuivi tout au long de ces années d'effort a été d'asseoir sur des bases plus saines et plus équitables les ressources fiscales des départements et des communes.

Cela vous explique le long délai entre la souscription des déclarations en 1970 et leur traduction dans les faits au niveau des impositions locales de 1974. Une telle opération fondée sur l'objectif d'une plus grande équité fiscale se devait d'être accomplie avec sérieux et minutie.

Le Gouvernement aurait pu se limiter à vous proposer de remplacer les anciennes bases par les nouvelles, réforme déjà importée en soi. Il estime cependant souhaitable d'introduire, à cette occasion, diverses améliorations techniques et surtout de revoir entièrement le système des abattements familiaux. L'une des principales injustices du système actuel est en effet l'absence d'allègements pour enfants à charge dans les zones rurales ou semi-rurales. D'autre part, la définition actuelle des enfants à charge est plus étroite que dans le domaine de l'impôt sur le revenu. En vous demandant de mettre fin à ces anomalies, le Gouvernement vous soumet l'un des éléments importants de sa politique familiale.

C'est donc un texte de justice, de simplification et de démocratisation que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui.

De justice, parce que les bases de répartition correspondront à la réalité et que le fait familial sera pleinement pris en compte.

De simplification, parce que l'impôt du propriétaire et celui de l'occupant seront désormais calculés sur les mêmes bases. En outre, les centimes-le-franc seront remplacés par des taux véritables.

De démocratisation enfin, parce que les bases de l'impôt, exprimées en francs actuels et d'après les conditions actuelles du marché locatif, auront désormais un sens pour le contribuable, au lieu d'être des paramètres abstraits.

Telles sont, mesdames, messieurs, les grandes lignes de ce projet.

Ce texte a suscité cependant des interrogations ou des préoccupations de la part de certains membres de votre assemblée.

Parmi ces réactions, il en est qui ne sont pas pour me surprendre. Ce sont celles d'hommes qui, faisant passer l'esprit de parti avant le bon sens (*Protéstations sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes*) n'hésitent pas à combattre cette réforme, dès lors qu'elle est présentée par le Gouvernement et bien qu'ils soient intimement convaincus de son bien-fondé. *(Nouvelles protestations sur les mêmes bancs. — Applaudissements sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)*

Il fera beau tout à l'heure, après tant de discours sur l'équité fiscale, les voir voler au secours des valeurs locatives de 1939 et de 1925. *(Mêmes mouvements.)*

D'autres réactions, en revanche, me paraissent résulter de malentendus, que je vais m'employer à dissiper, ou d'une information encore insuffisante, que je vais m'efforcer de compléter.

Ces préoccupations portent, me semble-t-il, sur trois points : la valeur technique des résultats de la révision, les transferts de charges qu'elle implique et sa date d'entrée en vigueur.

Je ne prétendrai point que la révision soit techniquement parfaite. Une opération aussi importante ne saurait s'effectuer sans la moindre erreur. La révision, je le rappelle, était fondée essentiellement sur les déclarations des contribuables.

Une autre solution aurait pu consister à mandater les agents de l'administration pour visiter eux-mêmes les locaux et pour établir les valeurs locatives en conséquence, sous réserve des possibilités de recours des contribuables. C'est, au contraire, une option libérale qui vous a été proposée, et vous l'avez prise en votant la loi du 2 février 1968. Malgré les améliorations qui ont pu être apportées aux déclarations défectueuses, à l'aide notamment des documents fournis à l'administration lors de la construction des immeubles et des résultats des tournées en communes, cette conception libérale qui a été la nôtre avait nécessairement pour raison, ici ou là, des insuffisances ou des imperfections.

Vous pourrez néanmoins constater, en consultant les annexes au projet de loi, la minutie du processus d'évaluation.

Toutes précautions ont été prises pour sauvegarder les droits des contribuables durant les diverses séries d'opérations. C'est ainsi que les commissions communales, dont le rôle est notamment de défendre les contribuables et de veiller au respect de l'équité, ont été consultées à quatre stades : d'abord, pour le choix des locaux de référence, dans chaque commune ; ensuite, pour le rattachement de chaque local à un de ces locaux de référence ; en troisième lieu, pour l'appréciation de la valeur locative des locaux de référence ; enfin une quatrième consultation, assortie d'un délai d'au moins quinze jours, a eu lieu lors de l'établissement des listes individuelles de valeurs locatives. Elle n'était pas techniquement indispensable, tous les éléments de calcul ayant été arrêtés lors des deux stades précédents de la procédure. Le Gouvernement a néanmoins tenu à cette précaution.

Une garantie supplémentaire, plus importante encore, est ouverte à chaque contribuable : la possibilité de contester sa nouvelle base d'imposition, après réception du premier avertissement. En l'état actuel du texte, le délai de recours expirerait à la fin de l'année suivante. Les avertissements parviendraient à leur destinataire durant l'automne 1974, et celui-ci aurait jusqu'au 31 décembre 1975 pour formuler une réclamation. Mais le Gouvernement, monsieur le rapporteur, proposera à l'Assemblée, lors de la discussion des articles, un allongement très substantiel de ce délai de recours. Je crois qu'ainsi nous aurons fait tout ce qui pouvait l'être afin d'aboutir aux résultats les plus équitables.

Il me faut enfin, pour clore ce chapitre, répondre à la question suivante : le temps ne risque-t-il pas de défaire notre œuvre et de rendre, à la longue, les nouvelles valeurs locatives aussi inadaptées que les anciennes ?

Cette question est véritablement au cœur d'une réforme qui, pour remplir sa fonction d'équité sociale, doit demeurer vivante. En effet, à quoi servirait-il d'avoir révisé les valeurs locatives de 1939 si l'on devait de nouveau attendre trente ans pour le refaire ?

La réforme deviendrait rapidement caduque et n'aurait constitué qu'une éphémère « justice d'un moment ». C'est pourquoi les révisions doivent, comme il était prévu, avoir lieu au moins tous les cinq ans. Le recours aux techniques modernes de gestion rend cette périodicité désormais possible. L'utilisation des ordinateurs, souvent décriée, montre ici qu'elle peut être l'alliée de la justice et de l'équité. J'ajoute qu'elle est aussi, si je puis dire, l'alliée de la tranquillité des citoyens. En effet, grâce à elle, les propriétaires n'auront pas à fournir de nouvelles déclarations tous les cinq ans.

Mais je crois qu'il faut essayer d'améliorer encore ce système. A cet effet, j'ai engagé des études approfondies. Leur conclusion ne sera disponible qu'après la mise en œuvre des résultats de la révision actuelle. D'ores et déjà, il m'est possible d'annoncer à votre assemblée que les nouvelles valeurs locatives pourront faire l'objet de mises à jour à intervalles plus rapprochés, en fonction de l'évolution du marché locatif. C'est là une nouvelle perspective qui nous est ouverte par l'informatique. Les collectivités locales auront ainsi, en permanence, un outil fiscal adapté. Les dispositions nécessaires seront soumises au Parlement dans le courant de l'année 1974.

Une deuxième préoccupation s'est manifestée à propos des transferts de charges. Ces transferts sont, je le dis sans paradoxe, la preuve de la nécessité et de l'urgence de la réforme qui vous est proposée. Dès lors qu'il s'agit de moderniser des valeurs locatives vieilles de trente-quatre ans, c'est l'absence de transferts qui aurait été inquiétante.

Vous trouverez en annexe au projet de loi les conclusions de la première enquête effectuée sur sondage. Depuis, cette enquête a été étendue. Elle aura concerné, au total, soixante-dix-huit

communes dont Paris, Lyon et Lille. Les logements ont été ventilés, suivant leur qualité, en quatre catégories au lieu de trois. Les résultats complets ont été fournis à la commission ; ils confirment ceux de la première partie de l'enquête.

La conclusion saillante est la suivante : les logements des deux catégories les plus modestes — j'insiste sur ce point — qui représentent 57 p. 100 du total, connaîtront, dans l'ensemble, un allègement. Une telle perspective paraît conforme à la politique sociale du Gouvernement et de la majorité.

J'ajoute qu'en matière de taxe d'habitation il convient de ne pas s'attacher outre mesure aux transferts assez importants qui apparaîtraient, selon l'enquête, à Paris et dans quelques grandes villes. L'enquête a, en effet, été effectuée en retenant les abattements pour charges de famille proposés dans le projet de loi, alors que ces villes se situent souvent à un niveau supérieur. Mais c'est précisément la raison pour laquelle le projet prévoit la possibilité, pour les conseils municipaux de ces communes, de prolonger en pareil cas le régime actuel jusqu'en 1980. Le Gouvernement ne serait d'ailleurs pas défavorable à un assouplissement supplémentaire si l'Assemblée le souhaitait.

Afin de faciliter le plus possible la transition, il vous est proposé, à l'article 10, un système d'échelonnement des transferts de charges pour le plus important de ces impôts, c'est-à-dire pour la taxe d'habitation. Cet échelonnement s'effectuerait sur quatre années, le transfert n'étant achevé que lors de la cinquième. Bien entendu, les municipalités qui souhaiteraient tirer toutes les conséquences de la révision dès 1974 pourront le faire.

Ici aussi, le Gouvernement, pour répondre à une préoccupation de votre commission des finances, vous proposera de rendre ce système plus souple en permettant au conseil municipal de renoncer à la procédure d'étalement des transferts de charges non seulement en 1974, mais également en 1975, 1976 et 1977.

Le souci d'éviter des transferts trop importants se traduit encore par l'article 8, qui prévoit de reconduire dans l'immédiat la répartition actuelle de la charge fiscale entre les quatre taxes, à l'intérieur de chaque commune et de chaque département.

J'en viens maintenant à la date d'entrée en vigueur des résultats de la révision, date à laquelle le Gouvernement attache une particulière importance.

Divers arguments ont été avancés à l'appui d'un éventuel report à 1975.

Pourquoi cette précipitation, ont demandé certains ? Je répondrai qu'il ne s'agit nullement d'une réforme précipitée — ne nous reproche-t-on pas d'avoir tardé à la mettre en vigueur ? — mais, au contraire, d'une œuvre de longue haleine qui a été programmée de façon minutieuse. Vous en avez tracé les grandes lignes lors du vote de la loi du 2 février 1968. Les détails du dispositif ont été arrêtés en 1968 et 1969. Les opérations ont débuté en 1970. Elles auront duré quatre ans.

« Nous n'en sommes plus à une année près », entend-on dire parfois. Je ne pense pas que ce soit là une attitude rationnelle. Lorsqu'un grand ouvrage — un pont, une autoroute, un équipement social, par exemple — vient d'être terminé après des années d'effort, on le met en service aussi tôt que possible. Nous n'avons par le droit, mesdames, messieurs, de faire attendre la justice. Nous n'avons pas le droit de différer la mise en œuvre de cet élément de la politique familiale du Gouvernement et de la majorité.

« Vous allez, dit-on encore, contraindre les collectivités locales à voter leur budget de 1974 dans l'inconnu. » Je puis vous rassurer.

Actuellement, la détermination du taux de l'impôt s'effectue à l'aide de trois opérations. Le conseil municipal, ou le conseil général, arrête son budget qui comprend une recette au titre des contributions directes. En même temps, il vote un nombre de centimes, mais ce nombre n'est qu'une résultante mathématique de la recette attendue. Les services en tirent ensuite les centimes-le-franc, c'est-à-dire les taux effectifs des quatre impôts.

Que va-t-il se passer en 1974 ? La recette attendue, vous en conviendrez, va être déterminée suivant les usages habituels. Il n'y aura plus lieu de fixer un nombre de centimes additionnels, simple intermédiaire de calcul, sans utilité technique. Dans une commune, le conseil municipal énoncera clairement le montant de recettes qu'il entend percevoir au titre de ses impôts directs. La comparaison de ce chiffre avec celui des recettes de l'année précédente fera apparaître le pourcentage de variation moyenne des cotisations. Après quoi, le service des impôts, en faisant usage des clefs de répartition prévues par la loi, répartira la recette attendue entre chacun des impôts locaux, puis entre les contribuables. On verra alors apparaître le taux d'imposition de chaque taxe, et, les années suivantes, les conseils municipaux et les conseils généraux pourront directement voter ces différents taux d'imposition.

J'ajoute que, au moment du vote des budgets de 1974, la détermination des valeurs locatives individuelles sera achevée dans toutes les communes. Les élus locaux pourront donc se faire une idée des transferts de charges en consultant la liste des valeurs locatives, dans la mesure où les informations transmises par les commissions communales des impôts directs tout au long du processus d'évaluation ne leur paraîtraient pas suffisantes.

Bien entendu, une campagne d'information auprès des maires sera effectuée dès le vote du projet de loi, en liaison étroite avec le ministre de l'intérieur, afin de les éclairer parfaitement sur la portée réelle des innovations introduites par la loi.

« Pourquoi, dit-on enfin, ne pas attendre le remplacement de la patente, avant de réformer les trois autres impôts ? »

J'emprunterai ma réponse à un petit ouvrage philosophique assez connu, dont le rapporteur général de votre commission des finances est d'ailleurs un éminent exégète :

« Le second (précepte était) de diviser chacune des difficultés que j'examinerai en autant de parcelles qu'il se pourrait et qu'il serait requis pour les mieux résoudre. »

De toute évidence, le remplacement de la patente pose des problèmes plus délicats que la rénovation des trois autres impôts, et exige un débat plus approfondi. Le Gouvernement n'a pas voulu improviser cette réforme, que tous, élus locaux et contribuables, souhaitent complète. C'est pourquoi le dispositif qui vous est soumis aujourd'hui, en plein accord avec M. le ministre de l'intérieur, est limité aux trois impôts susceptibles d'être rénovés en 1974.

Mais je confirme, pour répondre à une question qui m'a été posée par M. Bignon, qu'un projet de loi sur la rénovation de la patente sera déposé sur le bureau du Parlement avant le 31 décembre 1973.

Aucune contrainte, en effet, n'imposait de traiter simultanément les deux réformes. Une fois posé que la répartition du financement entre les quatre impôts s'effectuera suivant les mêmes proportions qu'en 1974, l'une de ces quatre taxes peut être réformée indépendamment des autres. C'est ce qui s'est produit d'ailleurs, je tiens à vous le rappeler, lors de la révision du foncier non bâti de 1961 à 1963. De la même manière, le calendrier prévu pour le remplacement de la patente ne provoquera aucun transfert de charges entre les quatre catégories de contribuables et n'aura aucun inconvénient pour les collectivités locales.

Au surplus, cette future taxe professionnelle, telle que le Gouvernement l'envisage, devrait être un impôt fondamentalement différent des trois autres. Les valeurs locatives ne constitueraient plus la composante principale de ses bases, qui comprendraient également le montant des salaires et celui du bénéfice.

L'actuel projet de loi, je le souligne, ne préjuge donc en rien les modalités de la taxe professionnelle, ni le cadre territorial dans lequel elle sera établie. Vous conserverez sur ce sujet, je le dis très nettement, votre entière liberté d'appréciation. Sur ce dernier point, la commission des lois comme celle des finances ont déposé un amendement qui permet à l'Assemblée nationale de faire connaître au Gouvernement son sentiment en ce qui concerne l'affectation de cet impôt.

Techniquement possible et conforme à la logique, le décalage d'un an est également nécessaire. Si nous reportions la rénovation des contributions foncières et mobilières, nous commettrions une grave injustice envers ceux dont la révision foncière a révélé la surtaxation. Nous décevrons aussi les dizaines de milliers d'agents qui n'ont pas marchandé leur peine. Nous accumulerions enfin durant la même année 1975 les transferts de charges relatifs aux deux réformes. C'est un aspect des choses auquel je me dois de vous rendre attentifs.

Si après cet exposé, dont vous voudrez bien excuser la longueur et le caractère trop technique, certains d'entre vous n'étaient pas convaincus, le Gouvernement ne pourrait que les inviter, en toute humilité, à relire la Genèse. Ils y verraient que les divers éléments de l'univers n'ont pas tous été créés le même jour. Je ne sache pas que cet échelonnement des tâches aurait conduit le Parlement de l'époque, s'il y en avait eu un, à voter une question préalable. (Sourires.)

Le texte sur lequel vous avez à vous prononcer marque une nouvelle et importante étape de la rénovation méthodique de notre fiscalité.

Au cours des dernières années, il a été possible, grâce à votre appui, de mettre en œuvre un impôt unique sur le revenu, comportant un barème unique ; de rénover radicalement l'impôt sur les sociétés ; de remplacer une fiscalité indirecte disparatée par un impôt unique et moderne.

Cette année, le Gouvernement, fidèle à sa vocation réformiste, vous propose deux textes : l'un, relatif aux impôts de l'Etat, est l'amendement de justice fiscale, que vous avez adopté à

l'unanimité ; l'autre, celui qui vous est présenté aujourd'hui, en est en quelque sorte la réplique, dans le domaine de la fiscalité locale.

Au nom du Gouvernement tout entier, je vous demande d'abord de le prendre en considération, ensuite de l'approuver. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et de l'union centriste.)

M. le président. MM. L'Huillier, Frelaut, Kalinsky, Maisonnat, Porelli, Vizet et les membres du groupe communiste opposent la question préalable en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. L'Huillier.

M. Waldeck L'Huillier. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, la discussion restreinte que veut imposer le Gouvernement cache mal ses arrière-pensées et la situation réelle des collectivités locales. Il veut uniquement faire discuter et voter le projet n° 637 de portée très limitée. Obéissante et peu soucieuse de logique, sentant d'ailleurs la faiblesse de ce projet, la majorité a retiré sa question préalable.

En raison des charges sans cesse accrues, le poids de la fiscalité locale est devenu insupportable pour les petits et moyens contribuables. Les salariés, les personnes âgées, les petits commerçants et artisans y trouvent une cause supplémentaire de leurs difficultés croissantes.

En cinq ans, les impôts locaux ont doublé...

M. Gabriel de Poulpiquet. Pas chez nous !

M. Waldeck L'Huillier. ... et le Gouvernement tente de faire retomber sur les élus locaux la responsabilité d'une telle situation.

La vérité réside dans la disproportion grandissante qui existe entre les charges incombant aux départements et aux communes et les moyens qu'ils ont d'y faire face. Les communes jouent un rôle de plus en plus important. Elles devraient donc disposer de moyens sans cesse accrues.

M. Georges Pompidou, candidat à la présidence de la République, se disait persuadé de « la nécessité de réformer profondément la répartition des ressources et des charges entre l'Etat, les communes et les départements ». En attendant, par l'astuce du fonds d'action conjoncturel, des crédits votés par le Parlement ne seront jamais débloqués, tels les 200 millions de francs de 1973, objet, a dit M. Marcellin, d'une « mésaventure ».

L'Etat utilise la gestion municipale comme moyen de transfert des charges financières sur les petits et moyens contribuables au profit des grandes féodalités financières. La charge du fonds de développement économique et social devient négative pour le Trésor. Le fonds spécial d'investissements routiers a vu, en 1971, 4 p. 100 de ses ressources affectés aux collectivités locales, au lieu des 30 p. 100 prévus par la loi de 1955. La T. V. A. constitue un fardeau insupportable. En 1968, les communes supportaient le poids de la taxe locale à 2,75 p. 100 et à 8,50 p. 100. C'est vrai, mais ce sont elles qui en encaissent le produit et non pas l'Etat. Voilà, parmi d'autres, les raisons de l'endettement considérable des communes.

Début d'une réforme des finances locales ? Non, monsieur le secrétaire d'Etat ! Une véritable réforme doit porter sur trois éléments, et non sur un seul. Celui-ci, nous dit M. Bignon, serait limité, sans grande importance et n'apporterait que peu de choses. Mais alors, n'est-ce pas une raison supplémentaire d'attendre la parution des autres textes ?

Nos travaux devraient se dérouler ainsi : nous devrions d'abord examiner la répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales ; ensuite, le remplacement de la patente afin, comme le disait M. le ministre de l'intérieur, « de permettre aux communes de participer encore mieux à la croissance de l'économie » — encore faut-il constater que, dans sa lettre aux maires, M. Marcellin ne consacrait qu'une page sur vingt aux finances locales — et enfin l'adaptation — nous en sommes tous d'accord — des trois « vieilles » qui demeurent en place.

Moins que quiconque, le groupe communiste ne conteste l'impérieuse nécessité de la réforme générale des finances locales. Les différentes propositions de loi que nous avons déposées depuis vingt ans en sont la preuve. Pourquoi, monsieur le secrétaire d'Etat, ne pas les avoir soumises aux suffrages du Parlement, au lieu de nous présenter comme des défenseurs de la valeur locative d'avant-guerre ? C'est trop facile et, permettez-moi de vous le dire, pas très correct. (Exclamations sur de nombreux bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

M. Robert Wagner. Soyez sérieux, monsieur L'Huillier !

M. Waldeck L'Huillier. Je vous fais remarquer, mon cher collègue, qu'en 1947, à la tribune de cette assemblée, je rapportais déjà, au nom de la commission des lois, un projet de loi de réforme des finances locales que vous ne semblez pas connaître. D'ailleurs, si vous l'aviez consulté, vous auriez pu en tirer quelque bénéfice comme vous pourriez vous inspirer des propositions que je vais vous présenter, car il ne s'agit pas seulement de refuser ce projet incomplet, mais de rechercher des solutions concrètes. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

Malgré cette situation parfois dramatique, nous attendons depuis quinze ans qu'entrent en application les ordonnances du 7 janvier 1959. Aucune raison valable, mes chers collègues, ne peut excuser cet énorme retard. Vous n'en avez d'ailleurs pas parlé, monsieur le secrétaire d'Etat, et votre silence vous condamne. Quinze ans ! Là, comme dans d'autres domaines, nous voyons la marque d'une politique qui aboutit à un échec. N'est-ce pas dérisoire ?

Parce que, si l'on en croit la presse qui nous renseigne, un désaccord fondamental entre deux ministères met la réforme de la patente en panne, M. le Premier ministre demande à un haut fonctionnaire de lui présenter un autre projet ! N'êtes-vous pas gêné par cette désinvolture ?

S'il existe un désaccord persistant sur la notion d'impôt comptable et sur celle d'impôt indiciaire, si l'on hésite à « départementaliser » la taxe professionnelle, n'est-ce pas au Parlement d'en débattre de toute urgence ? Promis pour le 1^{er} novembre puis reporté, comme vient de l'annoncer M. le secrétaire d'Etat, au 31 décembre 1973, peut-on être certain que ce texte viendra en discussion à la session de printemps ? Vous nous avez fait tant de promesses à ce sujet que vous nous permettez d'être sceptiques.

En vérité, on envisage une départementalisation — c'est là le fond du problème — voire une nationalisation de la nouvelle taxe professionnelle, plus favorable à certaines grandes sociétés, qui permettrait, par l'intermédiaire des conseils généraux, de financer les budgets des régions — si parcimonieusement dotés par l'Etat — dont les instances vont voir le jour dans quelques semaines.

Allez-vous aggraver encore cette atteinte au principe républicain selon lequel seule une assemblée élue au suffrage universel lève l'impôt... (*Applaudissements sur les bancs des communistes, des socialistes et radicaux de gauche et des réformateurs démocrates sociaux*)... alors que le district de la région parisienne, qui constitue la première entorse à ce principe que tous les professeurs de droit enseignent à leurs élèves, montre où l'on aboutit ?

Voilà la grande pensée : utiliser un impôt local pour financer les investissements régionaux que l'Etat ne veut pas prendre à son compte. Vous vous en défendez, monsieur le secrétaire d'Etat, mais l'expérience cruelle du transfert systématique et à sens unique des charges de l'Etat aux communes nous rend méfiants.

Viendront ensuite les dispositions — prévisibles — d'un double transfert : de la patente, devenue taxe professionnelle, sur les taxes mobilières et foncières, d'une part, des taxes professionnelles importantes vers les plus faibles, d'autre part.

Votre politique de défense des gros intérêts privés et des contribuables locaux importants ne vous permet pas de poursuivre une action hardie et vaste de réforme des finances locales. Vous n'en effleurez que des aspects secondaires qui ne peuvent répondre aux vifs désirs des élus locaux. S'il n'en était pas ainsi, votre majorité n'aurait pas opposé une question préalable !

Qu'advient-il des budgets locaux face à l'inflation ? Quelles répercussions auront sur eux les hausses de prix, facteurs de vie chère ?

Nous ne sommes pas pour le tout ou rien. Mais en l'occurrence, il n'est pas digne de l'Assemblée de ne pas appréhender l'ensemble de ce grave problème.

Pourtant, la nécessité de cette réforme est devenue impérieuse. Le 1^{er} avril 1900 — je complète ici l'information de M. le rapporteur — Joseph Caillaux, préparant la réforme de 1917, déposait un premier projet. Sans doute la date du 1^{er} avril lui fut-elle fatale car depuis soixante-treize ans, personne n'a rien vu venir !

Depuis, l'Etat nous a laissés les vieilles assurances dont il ne voulait plus, en présence de recettes fiscales locales qui atteignaient, en 1971, 15 millions de francs, dont 7,2 pour la patente, 3,6 pour la contribution mobilière et 4,2 pour les deux contributions foncières.

La raison voudrait que notre discussion commençât par le transfert des charges. Comment, ici, ne pas souligner — vous en avez parlé avec discrétion, monsieur le rapporteur — que la commission Mondon-Pianta, sur les travaux de laquelle tant d'espoirs

étaient fondés, n'a jamais vu son rapport publié tant il semble qu'il a effrayé les gouvernements depuis dix ans ? (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*) On comprend alors le manifeste des maires des grandes villes, qui représentent toutes les tendances et qui estiment qu'ils seront bientôt en état de banqueroute.

Allez-vous rester insensibles au cri d'angoisse, à la vive inquiétude des maires de France, qui gèrent bénévolement, au mieux, ces cellules de base que sont les communes ?

Est-il besoin, dans une assemblée composée pour plus de la moitié de maires, d'insister sur le point extrêmement critique qu'ont atteint les finances locales ?

Si l'inflation alimente le budget de l'Etat, elle ruine les finances de nos communes qui, en dehors du versement représentatif de la taxe sur les salaires, lequel ne représente qu'une petite part des recettes communales, sont réduites essentiellement aux centimes additionnels dont il n'est plus besoin de faire le procès.

Comment ne pas rappeler, même si cela doit heurter les membres de la majorité, que le programme commun prévoit, entre autres mesures, une nouvelle répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales assurant aux communes des possibilités financières accrues, une réforme de la fiscalité locale garantissant une répartition plus juste de la charge fiscale ?

M. Robert Wagner. Vous y croyez, vous ?

M. Waldeck L'Huillier. Oui, et nous en parlerons dans quelque temps.

Le programme commun prévoit aussi une simplification des formalités ainsi qu'un système de péréquation entre les communes au niveau départemental — les subventions faisant l'objet d'une dotation globale — ce qui donnera aux communes la maîtrise de leur affectation.

Votre projet, monsieur le secrétaire d'Etat, ne peut rien apporter de positif. Il a été qualifié de « conservatoire » par M. le rapporteur, mais il est plus nocif qu'il n'y paraît et nous allons voir ce que représente la justice fiscale dont vous vous targuez. Il ne s'agit pas d'une opération technique, comme vous voulez le faire croire. Son ambition est plus vaste : il conduit au transfert de charges importantes que le Gouvernement affirme conforme à l'équité, ce qui reste à démontrer !

La transformation du régime des abattements peut avoir des répercussions sérieuses sur les personnes âgées, souvent démunies de ressources, et entraîner une imposition des familles modestes.

N'avez-vous pas vous-même, dans l'exposé des motifs de votre projet de loi, que « la réforme entraînera une aggravation de la charge fiscale de certains redevables » et que « des mesures transitoires devront en faciliter l'acceptation ? » Quels sont, monsieur le secrétaire d'Etat, les assujettis qui devront s'y résigner ?

Prenons l'exemple d'un village du Sud-Est.

On constate que pour une contribution mobilière totale de 22.800 francs, plus de 4.500 francs sont transférés des trente-cinq contribuables dont le loyer matriciel est actuellement compris entre 20 et 75 francs, aux quatre-vingt-seize contribuables dont le même loyer matriciel n'excède pas 15 francs, soit une diminution de 31 p. 100 pour les premiers et une augmentation de 54 p. 100 pour les autres.

J'ajoute que les six contribuables propriétaires les plus imposés — la base de leur imposition est comprise entre 55 et 75 francs — bénéficieraient d'une diminution de 43 p. 100 alors que l'application des dispositions projetées entraînerait pour les vingt-neuf contribuables les plus modestes, presque tous ouvriers agricoles ou petits retraités, — la base de leur imposition est seulement comprise entre 1,2 et 3 francs — une augmentation de 143 p. 100.

Les résultats ne sont pas meilleurs — ils sont même pires — dans les grandes villes.

Est-ce cela que veut l'Assemblée ? Va-t-elle suivre le Gouvernement dans sa volonté d'augmenter l'inégalité devant l'impôt ? De plus, monsieur le secrétaire d'Etat, une hausse de plus de 25 p. 100 peut aussi signifier une hausse de 100 p. 100.

Parmi les éléments de fixation de la taxe foncière, vous supprimez l'outillage lourd ; il est pourtant important dans la contribution de certaines entreprises.

Le danger est donc double.

D'une part, il s'agit d'une fiscalité accrue visant, par l'intermédiaire de l'impôt sur les ménages, à inciter les collectivités locales à essayer de bénéficier davantage du fonds d'action locale. D'autre part, au transfert à l'intérieur des taxes, s'ajou-

tera un transfert inter-taxes, notamment — que vous le vouliez ou non — celui de la patente vers les impôts fonciers et la taxe d'habitation, même si la patente s'appelle demain « taxe professionnelle ».

M. Christian de la Malène. Vous défendez maintenant les propriétaires. Vous avez bien raison !

M. Waldeck L'Huillier. Or nous pouvons tout craindre, puisque nous ignorons tout du projet sur la patente, qui est beaucoup plus fondamental.

Il est certain, par exemple, que le regroupement dont vous avez parlé, monsieur le secrétaire d'Etat, en trois catégories non définies, c'est-à-dire supérieure, moyenne et inférieure, des huit catégories définies en matière de nouvelles valeurs locatives, aboutira à des transferts au détriment des habitants à caractère social, H. L. M. notamment.

Enfin, on peut contester les conditions dans lesquelles l'administration a dû effectuer cette tâche complexe et lourde de conséquences. Les commissions communales des impôts directs n'ont pu se prononcer en connaissance de cause ni obtenir des éléments d'appréciation sérieux. Et vous aurez le dernier mot avec l'application des coefficients que vous déciderez par décret.

Est-il normal que les maires n'aient pu avoir communication des valeurs locatives globales pour les comparer aux loyers matriciels actuels et juger des variations, dont certaines peuvent être considérables, voire redoutables ?

En fait, vous nous demandez un chèque en blanc !

Aussi, le Parlement ne peut accepter de voter précipitamment, sans être éclairé, des transferts inconnus de charges internes ou inter-taxes qui peuvent être considérables, surtout si la patente est départementalisée, et dont la contribution mobilière, devenue taxe d'habitation, ferait les frais. Au lieu de rechercher des ressources nouvelles, vous envisagez de surcharger encore plus les contribuables locaux.

Je propose donc à l'Assemblée d'ajourner l'examen de ce projet pour mieux discuter des textes essentiels. Nous ne pouvons, en effet, nous prononcer que sur l'économie générale d'un système local de fiscalité direct et complet.

Vous avez, monsieur le secrétaire d'Etat, parlé de bon sens et d'équité. Nous avons enregistré beaucoup de promesses dans le passé, mais peu ont été tenues ! Ne pas accepter votre mini-réforme, n'est pas voter contre la justice, comme vous l'avez affirmé péremptoirement, ni contre l'équité. Car cette réforme forme un tout indivisible.

Vous ne pouvez pas demander plus à l'impôt et moins au contribuable, dites-vous, reprenant une vieille formule. Encore faut-il distinguer parmi les contribuables entre ceux qui fraudent, par exemple comme le montrent certains procès, et les autres, entre ceux qui peuvent consentir à payer plus et les moins favorisés, qui, selon la justice et l'égalité, devraient être dégrevés.

Les bases de calcul de la taxe d'habitation, comme celles de la contribution mobilière, font référence au loyer ; c'est injuste puisque, même s'ils habitent un logement identique et paient le même loyer, les locataires disposent des revenus différents.

Le loyer ne peut être une expression de richesse ; la crise du logement en est un témoignage. S'en servir comme base d'établissement d'un impôt est inique, comme était d'ailleurs inique l'impôt sur les portes et fenêtres, supprimé il y a plus de cinquante ans.

Quant à la justice, vous lui mettez un bandeau sur les yeux ; en ne présentant qu'un seul projet sur trois, vous voudriez que nous votions à l'aveuglette. Nous ne rejetons aucune amélioration, mais ce que vous nous proposez n'en est pas une. Des décisions fragmentaires aboutiront toujours au rapiécage d'un ensemble qui a subi les outrages du temps. Or nous ignorons tout de la future taxe foncière, sinon, monsieur le secrétaire d'Etat, les hypothèses d'école et certains communiqués matinaux qu'on peut écouter à l'O. R. T. F.

L'aspect fondamental d'une réforme de la fiscalité locale, c'est de permettre aux collectivités locales de faire face à l'avenir, aux transformations actuelles, à celles, plus importantes encore, qui se préparent. Le groupe communiste a maintes fois déposé des propositions de lois tendant à établir plus d'équité, plus d'efficacité et un meilleur rendement des impôts locaux.

Quelle devrait donc être, mesdames, messieurs, la réforme qui donnerait aux collectivités locales les moyens de gestion et d'investissement nécessaires et qui aboutirait à des axes locaux indépendants les uns des autres, suivant les décisions des conseils municipaux ?

La taxe d'habitation, calculée actuellement sur des indices toujours contestables et difficiles à établir, devrait être basée aussi sur les revenus familiaux, en tenant compte notamment du salaire, et devrait être acquittée en plusieurs versements.

La taxe professionnelle devrait être basée sur l'activité économique et tenir compte, en plus d'éléments indiciaires, de l'importance de l'entreprise, des matériels, du chiffre d'affaires, de la masse salariale et des bénéficiaires. Ainsi modernisée, elle apporterait des ressources importantes.

Le fonds d'action sociale devrait être transformé et disposer de ressources plus abondantes, par l'utilisation du versement représentatif de la taxe sur les salaires et d'un prélèvement sur la taxe professionnelle. Il conviendrait aussi d'établir une péréquation nationale et départementale plus large, indispensable pour assurer la vie et le développement des communes, notamment de celles qui ont peu de ressources ; on éviterait ainsi les difficultés de la localisation.

Une refonte de la caisse d'aide et d'équipement des collectivités locales devrait permettre d'accorder des prêts à taux réduit et à longue durée d'amortissement. Cette caisse pourrait utiliser les fonds libres des communes dont vous oubliez de citer le chiffre, alors que M. le ministre des finances nous l'avait promis, ainsi qu'une dotation d'Etat. Il est, en effet, anormal que la trésorerie de l'Etat soit assurée par celle des communes. Des centaines de milliards de francs sont disponibles ; mais vous êtes moins généreux, monsieur le secrétaire d'Etat, que vos prédécesseurs du Second Empire, car les fonds libres des communes rapportaient alors 4 p. 100.

M. André Fanton. Ah ! si vous étiez sous le Second Empire !

M. Gabriel de Poulpique. Et qu'a fait le Front populaire ?

M. Waldeck L'Huillier. Il est curieux que des propositions frappées de bon sens provoquent de l'énerverment sur certains bancs. Je ne me réclame pas du Second Empire, mais je constate que vous êtes encore plus rétrogrades que vos prédécesseurs ! en effet, si elles étaient placées, les sommes dont disposent les maires — et si vous êtes maire, vous ne pouvez pas être en désaccord avec moi — produiraient un intérêt qui vous permettrait de garantir les emprunts des communes. Cela vous gêne, peut-être, mais il serait plus honnête de le dire ! (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

Comme le fonds d'action locale, la caisse d'aide et d'équipement aux collectivités locales devrait être gérée par une majorité d'élus locaux.

En outre, une redistribution des transferts de charges est indispensable, notamment le remboursement de la T. V. A., comme il en est dans certains pays européens, particulièrement en Angleterre. En effet, il est illogique que, sous forme d'impôt, les collectivités locales reversent à l'Etat les modestes subventions qu'elles reçoivent de lui.

Mesdames, messieurs, les maires de France, effrayés par la constance d'une politique centralisatrice et l'amenuisement continu de leurs ressources, vous demandent « de ne pas dissocier l'étude et l'application du projet du Gouvernement de la future taxe professionnelle ». C'est pourquoi, réitérant le vœu adopté à l'unanimité par leur 56^e congrès, les maires de France demandent « que la discussion du projet de loi n° 637 soit repoussée ou qu'à tout le moins son application soit retardée jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de la patente ». Le comité directeur de l'association des maires a réaffirmé son opposition à toute départementalisation de la future taxe professionnelle et il a décidé de saisir tous les parlementaires.

Comme vous pouvez le constater, monsieur le rapporteur de la commission des lois, je ne suis pas seul à refuser ce projet de loi.

Je propose donc à l'Assemblée nationale de demander au Gouvernement qu'une session extraordinaire, plus calme et plus sérieuse que la session budgétaire. (*Exclamations sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République*) se tienne dès février, un seul point étant inscrit à l'ordre du jour : la réforme générale des finances locales. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

Telles sont les raisons qui ont motivé la question préalable que je vous demande, mes chers collègues, au nom du groupe communiste, d'adopter dans l'intérêt des collectivités locales.

Ne pas voter la question préalable, c'est prendre une redoutable responsabilité vis-à-vis de 470.000 conseillers municipaux et des 37.500 maires de France. C'est la vie même, le développement des collectivités locales qui est en jeu. Celles-ci ne peuvent plus attendre la réforme générale promise depuis soixante-dix ans et s'en tenir seulement, de temps à autre, à de modestes réformes.

Les collectivités locales demandent, exigent même, tant leurs besoins présents sont impérieux, tant sont grands ceux de l'avenir, une réelle et profonde réforme que nous devons leur assurer. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

M. le président. La parole est à M. Ligot, contre la question préalable.

M. Waldeck L'Huilier. Son groupe avait aussi déposé une question préalable !

M. Maurice Ligot. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, quand mes amis du groupe « union centriste » et moi-même avons pris connaissance du projet de loi sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale, nous avons été inquiets non pas du contenu de ce texte, mais de sa présentation isolée, sans que l'ensemble des problèmes posés par la réforme et la crise des finances locales soit abordé.

Nous avons donc déposé une question préalable, et ceci pour les deux raisons suivantes : ce texte n'est qu'un élément d'un tout, et il constitue non pas une véritable réforme mais seulement une modernisation qui ne résoud pas tous les problèmes posés.

Mais notre souci était surtout d'attirer l'attention du Gouvernement sur notre désir d'une profonde et rapide réforme des finances locales, réforme indispensable, y compris celle de la patente, si l'on observe à la fois l'insuffisance des ressources des collectivités locales, des communes notamment, et la multiplication des charges qui pèsent sur elles.

Je vous demanderai, si vous le voulez bien, de vous arrêter un instant sur la crise des finances locales.

En effet, cette crise des finances locales provient d'abord de l'insuffisance des ressources, qui saute aux yeux, d'autant que les impôts locaux sont très anciens, alors que les problèmes à résoudre sont actuels. Or il existe des impôts modernes dont l'assiette correspond à la vie économique d'aujourd'hui ; malheureusement, ils relèvent non pas de l'autorité des communes et des départements, mais de celle de l'Etat. En effet, les réformes fiscales successives qui ont vu le jour depuis le début de ce siècle ont laissé aux collectivités locales le seul bénéfice, si l'on peut dire, des anciens impôts alors que les recettes procurées par les impôts modernes, qui ont un bien meilleur rendement, vont à l'Etat. Les collectivités locales ne disposent donc que de recettes au rendement moindre et d'impôts dont l'adaptation aux mouvements de l'économie est plus difficile.

Il résulte de cette situation — et c'est aussi grave — des inégalités de ressources entre les départements et entre les communes, notamment entre celles qui disposent de ressources importantes provenant de la patente et les communes dortoirs dont les contribuables sont forcément plus imposés.

La crise des finances locales provient aussi de la multiplication des charges des collectivités locales, constatée depuis une vingtaine d'années. Tous les élus locaux ici présents savent que chaque année, en votant le budget local, ils sont obligés de satisfaire des besoins nouveaux soit parce que les collectivités locales interviennent dans des secteurs de plus en plus nombreux, soit parce qu'il y a transferts de charges en raison de l'insuffisance de financement de la part de l'Etat, soit parce que les collectivités locales, initiatrices de certains progrès, créent souvent de nouveaux services. Elles sont alors obligées d'avoir recours à leurs propres ressources, déjà insuffisantes, et donc d'augmenter plus que proportionnellement la contribution des administrés.

En d'autres termes — et cela a été dit excellemment tout à l'heure — en même temps que les charges des impôts d'Etat tendraient grosso modo à diminuer légèrement, la charge des impôts locaux tendrait à augmenter, alors que les moyens dont disposent les collectivités varient en sens inverse.

Le texte qui nous est donc soumis n'est pas la solution idéale, ni complète, des problèmes des finances locales ; c'est une solution à une difficulté précise dont nous allons d'ailleurs débattre.

Nous aurions souhaité quant à nous, membres du groupe Union centriste, faire un travail législatif d'ensemble en vue d'une remise en ordre des charges entre les contribuables, d'une part, entre les communes, d'autre part. Nous aurions voulu réaliser une véritable amélioration de l'état des finances locales, par une meilleure répartition des ressources en fonction de la part réelle des charges qui revient à l'Etat, aux départements et aux communes.

Nous aurions souhaité, en bref, réformer simultanément toutes les sources d'impôts locaux pour éviter que ne se prolongent exagérément les conséquences de leurs effets. C'est ainsi que l'application de cette loi entraînera certaines conséquences qui se manifesteront en 1974, année où sera réformée la patente et créée la taxe professionnelle, laquelle produira ses effets en 1975. Pendant deux années successives, il y aura trouble dans les esprits et désordre dans les comptabilités des particuliers et des activités économiques.

Un député communiste. Et alors !

M. Maurice Ligot. Néanmoins, tout à l'heure, M. le secrétaire d'Etat nous a exposé à la fois l'économie de cette réforme, telle qu'elle est présentée, et la façon dont cette modernisation doit s'inscrire dans un cadre plus général. Il nous a donné des indications essentielles sur l'ouverture, lors de la prochaine session, d'un débat d'une grande ampleur sur la crise des finances locales et les solutions à y apporter, en précisant qu'avant le 31 décembre de cette année un projet de loi serait déposé qui tendrait à cette réforme.

Ce sont les raisons pour lesquelles mon groupe a décidé de retirer la question préalable qu'il avait déposée.

Nous prenons acte de la déclaration très importante du secrétaire d'Etat, qui nous donne satisfaction.

D'autre part, de sérieux apaisements nous sont apportés au sujet de la réforme de la patente. En effet, le ministre de l'économie et des finances avait indiqué préalablement que plusieurs solutions étaient possibles, notamment la départementalisation ou le maintien de la situation actuelle. M. le secrétaire d'Etat, au nom du Gouvernement, a bien voulu préciser très clairement que le produit de la patente continuerait à être réparti entre les collectivités locales.

Sans doute les modalités en seront-elles modernisées ; les communes et les départements continueront à en bénéficier, comme nous le souhaitons.

Ces engagements répondant à nos vœux, revenons-en au texte, qui a le grand mérite de constituer, comme l'indique l'exposé des motifs, non pas une réforme, mais une modernisation.

En effet, qui dit réforme dit changement beaucoup plus profond. Or le Gouvernement, en l'espèce, n'a pas eu de prétention excessive. Mais il s'est montré juste et honnête en nous proposant une adaptation de l'impôt fondée sur de véritables bases, à la suite d'un recensement et d'une évaluation exacte — ce qui a été évidemment un travail très long — de tous les biens fonciers, bâtis et non bâtis.

Il convient, à cette occasion, de rendre hommage à l'administration pour le travail considérable qu'elle a déjà accompli à cet égard. Sans doute, cela n'a-t-il pas été sans quelques erreurs, mais les commissions communales en ont déjà corrigé quelques-unes et elles ne manqueront pas au stade de l'application d'apporter les modifications nécessaires.

Nous enregistrons avec satisfaction que cette tâche de modernisation permettra enfin une réelle équité entre les contribuables, ce qui est une exigence fondamentale compte tenu des taux qu'atteignent les impôts communaux et départementaux. Ainsi se trouvera éliminée une des critiques les plus acerbes qui aient été formulées à l'encontre des impôts locaux.

Monsieur le secrétaire d'Etat, nous prenons donc acte non seulement de votre volonté de justice fiscale qui est de nature à résoudre les graves problèmes qui se posent aux communes, mais également de l'engagement du Gouvernement d'ouvrir au printemps un grand débat sur la répartition des charges et des moyens entre l'Etat et les collectivités locales.

Je pense que tous mes collègues en seront d'accord, un tel débat est indispensable, comme l'est cette réforme, et avec tous les élus locaux, nous l'attendons avec impatience, bien sûr, mais aussi avec confiance. Un grand pas aura été ainsi accompli dans la voie de la justice fiscale le jour où s'ouvrira le débat d'ensemble sur les finances locales. (Applaudissements sur les bancs de l'union centriste et sur divers bancs.)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Jean Foyer, président de la commission. Mes chers collègues, il est remarquable qu'à l'égard des problèmes, si réels, de l'administration communale et des finances locales, l'attitude de l'opposition soit marquée d'un conservatisme fondamental. (Exclamations sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.)

En effet, chaque fois qu'un projet de réforme est présenté, le même scénario se reproduit : ce sont des cris, des protestations, des efforts pour inquiéter les associations d'élus, c'est un travail d'agitation de l'opinion, c'est une question préalable posée devant les deux assemblées ! Après quoi, heureusement, la majorité est là pour voter la réforme, et on ne tarde pas à s'apercevoir qu'elle a bien fait ! (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et de l'union centriste.)

Le discours de M. Waldeck L'Huilier m'a rappelé quelques souvenirs : ce qu'il a dit avait déjà été dit quand il avait été question de modifier les structures. Souvenez-vous, par exemple, des communautés urbaines, ou de la loi sur les fusions et les regroupements de communes !

Et nous avons entendu la même antienne lors de l'examen d'une réforme fiscale importante qui fut votée en 1966 et en 1968. Car si la fiscalité locale comprend des impôts directs vieillissants, elle comprend aussi une fiscalité indirecte que nous avons réformée, et dans des conditions remarquables, en substituant à une taxe locale aux multiples inconvénients un versement représentatif de la taxe sur les salaires dont l'opposition, aujourd'hui, se garde bien de parler car elle n'en pourrait plus dire que du bien ! (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et de l'union centriste.)

Le projet en discussion est très limité. Il ne crée pas de ressources nouvelles, mais il rend applicables, très prudemment, de nouvelles évaluations qui rendront les impôts locaux plus équitables. Aussi serions-nous condamnables de repousser ce qui constitue un progrès certain.

Des inquiétudes s'étaient fait jour à propos de la départementalisation de la taxe professionnelle qui doit remplacer la patente. Elles sont levées puisque le Gouvernement a expressément abandonné cette réforme et que la commission a déposé un amendement qui l'écarte définitivement. Il n'y a donc plus de raison de se refuser à une discussion.

Avec une singulière contradiction, M. L'Huillier nous a reproché d'avoir attendu quinze ans pour rendre cette réforme applicable par la révision des bases d'évaluation. Je reconnais avec lui que quinze ans, c'est beaucoup. Mais ce serait bien pire si aujourd'hui l'Assemblée décidait de n'appliquer jamais cette réforme tant attendue.

Voilà pourquoi la commission des lois a repoussé la question préalable et invite l'Assemblée à faire de même. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et de l'union centriste.)

M. Henri Lavielle. Vous irez expliquer cela aux maires de France !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie et des finances.

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. Je me suis déjà expliqué sur les limites du projet de loi, en précisant qu'il n'engageait pas l'avenir par rapport à d'autres taxes telles que la patente.

Je suis heureux d'avoir été entendu par la majorité. Maintenant, l'Assemblée doit donc aborder l'examen du projet de rénovation des trois « vieilles ».

Je le répète, ce texte est certes d'une portée limitée, mais il tend à l'équité fiscale et il n'engage pas l'avenir en ce qui concerne la patente. En effet, je confirme qu'un projet de loi relatif à la patente sera déposé prochainement et qu'un débat aura lieu pour traiter l'ensemble des problèmes qui se posent entre l'Etat et les collectivités locales quant à leurs ressources.

Mais revenons en arrière, comme l'a fait M. Foyer.

J'ai noté, en me référant aux débats antérieurs, qu'en 1966 vous aviez, messieurs de l'opposition, repoussé la réforme du versement représentatif de la taxe sur les salaires — M. le président Foyer a bien fait de le souligner — en affirmant énergiquement que cette réforme ruinerait les finances des collectivités locales !

Or il se trouve que cette réforme a été la plus positive de celles qui, ces cinquante dernières années, ont été faites au bénéfice des collectivités locales. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et de l'union centriste.)

J'ai noté également qu'en 1967 un des vôtres, M. Pic, qui siège maintenant au Sénat, avait soutenu une question préalable pour refuser la prise en considération du texte du Gouvernement, et je crois savoir que vous aviez choisi M. Pic parce qu'il avait été secrétaire d'Etat à l'intérieur, chargé des collectivités locales.

Cela m'a incité à me livrer à une petite enquête sur l'action qui avait été menée par M. Pic à ce poste : je dois dire qu'elle n'a pas été couronnée de succès étant donné que, pendant son passage au gouvernement, M. Pic n'a rien fait pour les collectivités locales ! (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et de l'union centriste. — Vives protestations sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.)

Plusieurs députés socialistes. C'est inadmissible ! M. Pic ne peut pas se défendre !

M. Claude Delorme. Puis-je vous interrompre, monsieur le secrétaire d'Etat ?

M. le président. M. le secrétaire d'Etat n'y semble pas disposé, monsieur Delorme.

Plusieurs députés socialistes. C'est scandaleux !

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. Je précise même que, selon M. Pic, la réforme proposée par le Gouvernement n'était pas envisageable car les agents de l'Etat n'auraient pas la possibilité de mener une action d'une telle ampleur !

Or les résultats sont là : vingt-quatre millions d'évaluations ont été révisées, en dépit de vos prévisions pessimistes ! (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

Quant à vous, monsieur Waldeck L'Huillier, vous n'avez cessé d'introduire dans ce débat des éléments qui n'y ont pas leur place.

S'agissant, par exemple, de la rémunération par le Trésor des comptes courants des communes, il est exact qu'elle a été supprimée par le gouvernement de Vichy. Mais, à ma connaissance, entre 1945 et 1958, le gouvernement de Vichy n'était plus en place, et je ne sais pas que vos camarades communistes et vos amis socialistes, qui étaient au pouvoir, aient jamais proposé de revenir sur une telle mesure ! (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et de l'union centriste.)

Dans quelques instants, si la majorité de cette Assemblée veut bien me suivre, M. Waldeck L'Huillier sera insatisfait. Mais il ne sera pas insatisfait simplement parce que sa question préalable aura été repoussée. Non ! Ce sera surtout parce que lui-même et ses amis ne pourront plus invoquer l'argument selon lequel le Gouvernement ne veut rien réformer.

Mais cette insatisfaction sera pour moi une satisfaction, car l'opinion publique saura ainsi où se trouvent les partisans de l'équité fiscale et où figurent les tenants d'un immobilisme qui, dans ce domaine plus que dans tout autre, me paraît critiquable !

Je fais donc appel à la majorité pour qu'elle repousse cette question préalable, dont le seul objet est de susciter une querelle qui n'a pas de raison d'être puisque le seul objectif du Gouvernement est un peu plus d'équité fiscale.

Nous ne vous suivrons pas, messieurs de l'opposition, sur le terrain, toujours décevant, du verbalisme et de la propagande en faveur de grands bonds en avant qui ne se produisent jamais.

Pour ma part, en tant que secrétaire d'Etat aux finances, je me contenterai d'une œuvre peut-être humble et obscure, qui peut paraître à certains insuffisante, mais qui, vous en êtes intimement convaincus, entraîne efficacement sur la voie de l'équité. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et de l'union centriste.)

M. le président. La parole est à M. Ginoux, pour répondre à la commission.

M. Henri Ginoux. Je voudrais faire remarquer à M. le président de la commission que l'on passe son temps, ici, à nous vanter les mérites du versement représentatif de la taxe sur les salaires. Sans doute ce versement progresse-t-il d'environ 14 p. 100 par an. Mais la taxe locale, à une époque où l'inflation était beaucoup moins grave qu'actuellement, augmentait régulièrement de 9 à 10 p. 100 par an et, finalement, les maires équilibraient beaucoup plus facilement leur budget que maintenant.

M. Robert Wagner. Quels maires ? De quelles communes ?

M. Henri Ginoux. J'étais déjà maire à l'époque et je sais ce que je dis.

D'autre part, monsieur Foyer, le véritable problème des maires, quels qu'ils soient, n'est pas de chercher, à propos de chaque taxe communale, à charger un peu plus l'un et un peu moins l'autre, c'est d'aboutir à une plus grande équité fiscale, et surtout de trouver les moyens d'équilibrer leur budget sans surcharger les contribuables locaux. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs démocrates sociaux.)

M. Jean Brocard. C'est une vérité de La Palice !

M. Henri Ginoux. Vous en dites bien d'autres !

Depuis 1959, les impôts d'Etat, par rapport au produit intérieur brut, ont diminué d'environ 10 p. 100, mais les impôts locaux ont augmenté de 23 p. 100, ce qui est la preuve évidente que l'Etat surcharge les communes et que le problème ne sera résolu que par une véritable réforme des finances locales et non par un ravalement de trois taxes qui laisse de côté la quatrième. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs démocrates sociaux, des socialistes et radicaux de gauche, et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. Duffaut, pour répondre au Gouvernement.

M. Henri Duffaut. Je tiens d'abord à confirmer ce que vient de dire l'orateur précédent, à savoir que dans bien des cas le produit de la taxe locale aurait été plus avantageux pour de nombreuses collectivités locales que le versement représentatif. (*Protestations sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.*) Mais je ne m'étendrai pas sur ce sujet.

Je tiens à souligner surtout le manque d'élégance dont vient de faire preuve M. le secrétaire d'Etat en prenant à partie un parlementaire qui n'est pas présent dans cette Assemblée.

Je rappelle simplement qu'une loi accordée aux collectivités locales une subvention compensatrice à raison des exonérations de l'impôt foncier bâti, et que cette loi a été votée en 1957, alors que M. Pic était secrétaire d'Etat à l'intérieur. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.*)

M. le président. Je consulte l'Assemblée sur la question préalable opposée par MM. L'Huillier, Frelaut, Kalinsky, Maisonnat, Porelli, Vizet et les membres du groupe communiste.

Je suis saisi par le groupe communiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin va être annoncé dans l'ensemble du Palais et sera ouvert dans cinq minutes.

M. le président. Je prie Mmes et MM. les députés de bien vouloir regagner leur place.

Le scrutin est ouvert.

(*Il est procédé au scrutin.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants.....	483
Nombre de suffrages exprimés.....	482
Majorité absolue.....	242
Pour l'adoption.....	213
Contre.....	269

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

En conséquence, la discussion générale est ouverte.

La parole est à M. Dubedout.

M. Hubert Dubedout. Mesdames, messieurs, en montant à cette tribune pour parler de finances locales, je réponds à un vœu très profond de l'homme qui depuis 1965 dirige l'hôtel de ville de Grenoble. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.*)

Inutile de vous dire que j'étais venu pour débattre d'un projet musclé, pour aider à faire un pas en avant et pour permettre de sortir du conservatisme et de l'immobilisme.

Je veux être objectif à votre égard, monsieur le secrétaire d'Etat. Il ne sert à rien de se battre sur le produit de telle ou telle taxe. Ce qu'il faut considérer, c'est dans quelles conditions nous discutons d'un projet qui nous est cher et quels sont les avantages de ce projet.

Je regrette que vous ayez cru bon, comme le rapporteur M. Bignon, et comme le président de la commission des lois, de mettre de votre côté la novation et du côté de l'opposition le conservatisme, car je pourrais vous prouver que c'est l'inverse qui est la réalité. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.*)

M. Pierre Lepage. C'est inexact !

M. Hubert Dubedout. Depuis quelque temps déjà, je rencontre à diverses occasions des maires qui siègent sur tous les bancs de cette Assemblée. Tous s'accordent à reconnaître que la situation ne peut plus durer et qu'il n'est plus possible aux communes de supporter le développement économique et social du pays avec des moyens qui résultent d'un mode de répartition féodal et non de la justice fiscale. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

Il faut aller jusqu'au bout. Le débat d'aujourd'hui devrait s'intituler « Vingt ans après, Troisième partie ». Je m'explique.

C'est en 1959 qu'est intervenue l'ordonnance qui constituait le premier chapitre de la réforme. Après le projet qui nous est soumis, nous arriverons au terme de la réforme au plus tôt en 1978, sinon plus tard. Il aura donc fallu vingt ans. Nous en sommes aujourd'hui au troisième chapitre. Il y en aura un quatrième.

Dans les trois premiers chapitres, il y aura eu des pages roses et des pages noires. Ce disant, je veux être très objectif.

Un orateur vient de dire que l'opposition ne voulait pas aborder le problème du versement représentatif de la taxe sur les salaires. J'appartiens à l'opposition et je puis dire qu'en tant que maire j'ai été très satisfait de son application. Mais d'autres élus locaux qui sont en même temps députés ont pu en éprouver moins de satisfaction. On ne peut pas comparer un impôt mort à un impôt vivant et nul ne peut dire quel serait le rendement de la taxe locale dans les conditions d'inflation que nous connaissons actuellement. En toute objectivité, je constate que le produit global du versement représentatif de la taxe sur les salaires est copieux, même s'il est mal réparti.

Des pages roses, il y en a eu. Il y a eu d'abord l'ordonnance du 7 janvier 1959, dont chacun espérait qu'elle allait apporter un peu plus de justice fiscale. Mais il y en a eu d'autres, notamment lorsque M. Mondon, qui appartenait à la majorité, a fait voter l'article 21 de la loi du 2 février 1968. Je n'étais pas député à l'époque. Mais je sais que la proposition de M. Mondon tendait à faire instituer une commission avait fait naître de nombreux espoirs. La page noire est que cette commission ne soit parvenue à aucun résultat.

L'année 1969 nous avait apporté une nouvelle page rose. Sans doute étais-je quelque peu ingénu mais, lorsque, à la suite de l'événement que vous connaissez, a eu lieu la campagne pour l'élection présidentielle, j'ai reçu comme beaucoup d'autres maires d'un candidat à la présidence de la République, et non des moindres puisqu'il s'agissait de M. Georges Pompidou, une lettre qui m'a rempli d'allégresse. Après avoir rappelé que son gouvernement avait mis en place la commission Mondon, M. Pompidou écrivait : « Je veillerai, si je suis élu, à l'accélération de ses travaux, afin qu'avant le 31 décembre 1969 le gouvernement puisse saisir le Parlement d'un projet de loi répondant aux nécessités actuelles aussi bien des communes en expansion qu'à celles dont l'expansion diminue. » Voilà une promesse non tenue : une page noire !

Fort heureusement, nous avons de nouvelles pages roses. Au cours de la session de printemps, M. Giscard d'Estaing nous a proposé d'aller de l'avant et d'appliquer enfin l'ordonnance de 1959 qui, au bout de quatorze ans, était encore lettre morte : une page rose.

Cet automne, M. Royer a défendu son projet de loi d'orientation du commerce et de l'artisanat et, à la faveur de l'article 6, il nous a promis qu'un projet de réforme de la patente serait déposé sur le bureau de l'Assemblée pour le 1^{er} novembre. Il est vrai qu'une promesse analogue figure dans l'exposé des motifs du projet de loi dont nous discutons : une page rose un peu grisée.

Une autre page rose est due à M. le ministre de l'intérieur : à l'occasion du congrès de l'association des maires, il nous a promis un vaste débat sur ce sujet.

Encore une page rose : celle que vous venez de nous donner, monsieur le secrétaire d'Etat, en affirmant qu'après avoir raté de peu la date du 1^{er} novembre, vous ne sauriez rater celle du 31 décembre.

Tout cela, c'est le Parlement bafoiné. Après que l'article 21 de la loi du 2 février 1968 fut resté sans effet, après que les promesses du Président de la République n'eurent pas été tenues, vous comprendrez, monsieur le secrétaire d'Etat, que nous nous demandions s'il convient de faire confiance aux promesses de M. Pompidou et de ses ministres.

M. Robert Wagner. Il y a eu des pages roses à Grenoble !

M. Hubert Dubedout. Mon cher collègue, je vous invite à y venir. Vous y serez bien reçu.

On assiste à une crise de confiance parmi les élus communaux. Les besoins ne cessent de s'accroître et les heureux effets des V.R.T.S. ont cessé depuis longtemps de se faire sentir dans la mesure où l'inflation, les transferts de charges et les mutations que tout naturellement les collectivités locales doivent assumer ont créé de nouvelles charges qui dépassent — et de loin — le bénéfice qu'a pu leur apporter cette réforme très partielle.

Mais je veux aller au fond des choses et ne pas hésiter à répondre à la majorité qui veut se donner bonne conscience. C'est mon devoir. Je le ferai avec toute la sincérité que nécessite ce débat.

M. le rapporteur a dit que ce projet de loi était conservateur. C'est effectivement ainsi qu'il faut le considérer et je ne comprends pas comment M. le ministre de l'économie et des finances a pu dire devant la commission des lois que, selon leur vote sur ce projet, les parlementaires seraient classés en conservateurs — cela était destiné à l'opposition — ou en progressistes.

Lorsque M. le ministre de l'économie et des finances dit qu'on va voir si l'Assemblée a envie de réformer quelque chose, de réformer un petit peu quelque chose ou de ne rien réformer du tout, il faut qu'on sache une bonne fois pour toutes que le Gouvernement, pour le moment, n'envisage que de réformer un petit peu quelque chose.

Bien entendu, monsieur le secrétaire d'Etat, j'hésite à vous suivre sur le terrain de la technicité, non pas que je n'en sois point capable, car je crois bien connaître ce projet de loi, mais parce que je ne voudrais pas laisser croire que là est la solution. Nous avons besoin de nouvelles recettes; elles s'imposent à nous et vous ne nous les offrez pas. Néanmoins, je vais quand même vous suivre pour bien montrer où se trouve le conservatisme.

J'ai choisi deux points sur lesquels j'aimerais avoir quelques éclaircissements et sur lesquels j'invite l'Assemblée à réfléchir.

Le premier concerne l'égalité fiscale; sur ce point, le projet de loi est en recul par rapport à l'ordonnance de 1959. Le deuxième concerne la justice sociale; à cet égard, les propos tenus par M. le ministre de l'économie et des finances devant la commission des lois prouvent que, loin d'aller vers la justice fiscale, le Gouvernement s'en écarte. Je veux argumenter sur ces deux points.

L'égalité fiscale ou le conservatisme? La novation ou l'immobilisme? Permettez-moi d'abord de vous dire, monsieur le secrétaire d'Etat, que je ne comprends pas qu'on ait attendu si longtemps pour parler d'égalité fiscale. L'inégalité fiscale, à laquelle vous voulez remédier en modifiant trois des « quatre vieilles » sur certains des points où elles étaient les plus éloignées de nous, vous pouviez parfaitement la corriger; peut-être pas vous-même, mais au moins M. le ministre de l'économie et des finances, qui fait partie du Gouvernement depuis assez longtemps — quel qu'ait été son petit passage dans le « oui, mais » — et qui a pu exercer éventuellement une certaine influence sur la direction des impôts.

Il existe des lois. Or c'est une des constantes de notre Assemblée de toujours légiférer alors que nous disposons de textes juridiques et fiscaux qui nous permettent d'aller de l'avant, notamment la loi du 10 mai 1938, la loi du 10 août 1871, la loi du 5 avril 1884, toutes reprises dans l'article 1639 du code général des impôts, lequel permet de corriger ce qui constitue à mon avis l'inégalité la plus criante de cette fiscalité directe: la mauvaise répartition entre communes des principaux fictifs, en vertu de laquelle un contribuable passible d'un impôt départemental le paie dans un rapport de 4 à 1 ou de 5 à 1 suivant qu'il se trouve situé d'un côté ou de l'autre des limites communales sans que le nombre de centimes votés par cette commune intervienne en quoi que ce soit.

C'est l'incidence d'un système fâcheux qui résulte du fait que le « repartement » des principaux fictifs de cote mobilière voté chaque année par les conseils généraux parmi les communes est resté figé sur la situation de 1917. Le code général des impôts prévoit que ce repartement peut être modifié, d'une part, entre les arrondissements par le conseil général et, d'autre part, à l'intérieur d'un arrondissement par ce qui était le conseil d'arrondissement et qui est à présent remplacé par le préfet et les sous-préfets.

Rien n'empêchait depuis 1960 de procéder, par étapes de 10 p. 100 chaque année, par exemple, pour se rapprocher de la justice fiscale. Lorsque j'ai essayé de le faire pour ma part, je me suis heurté au barrage du conservatisme. Je n'ai trouvé aucun moyen de vaincre ce barrage. Il aurait fallu des directives gouvernementales pour aller de l'avant.

En attendant, les maires savent très bien que la structure de leurs impôts est tellement ridicule que l'on compare plus volontiers sa feuille jaune d'une commune à l'autre plutôt qu'à celles de ses voisins à l'intérieur de la commune. La différence est telle que, finalement, on se demande si la raison d'être d'une telle structure n'est pas de créer un privilège. Je puis assurer que beaucoup de communes résidentielles bénéficient de ce privilège.

Cette situation aberrante, beaucoup plus grave que les inégalités existant à l'intérieur d'une contribution au sein d'une même commune, ne sera en aucun cas réglée par l'article 8 du projet de loi. Le Gouvernement répète qu'il faut réformer, mais il ne cesse aussi de répéter qu'il faut limiter les transferts.

Ce qui m'inquiète, monsieur le secrétaire d'Etat — et j'aimerais que vous nous donniez des assurances formelles sur ce point — c'est que vous envisagez, à la page 7 de l'exposé des motifs du projet de loi, d'organiser une période transitoire, pour deux raisons principales.

La première, que vous citez à cette même page 7, aurait suffi: la réforme de la patente. Mais vous en ajoutez une seconde, que vous reprenez d'ailleurs à la page 18: le souci de ne pas accentuer par des transferts de charges entre les taxes les transferts de charges au sein de chaque taxe; j'aimerais alors savoir si ce souci, qui sera toujours valable dans un an parce que le problème restera posé, ne vous conduira pas à un nouveau recul. Dans ce cas, monsieur le secrétaire d'Etat, vous ne pourriez en aucun cas prétendre que votre loi est une œuvre de justice fiscale. Car, en l'affirmant, vous le feriez croire aux contribuables et ceux-ci, après avoir vérifié à la fin de l'année qu'il n'en est rien, finiraient par ne plus croire en quoi que ce soit aux promesses de réforme du Gouvernement. C'est un premier point. Le deuxième me paraît encore plus important.

Le fait d'utiliser encore en 1974 les principaux fictifs ne saurait constituer un pas en avant. Mais le maintien de ces principaux irait beaucoup plus loin, à mon avis, dans la négation de cette ordonnance de 1959. Or vous proposez de supprimer les articles 17 et 18 de cette ordonnance, qui imposent que l'on procède à de nouveaux transferts une fois que les quatre vieilles seront remplacées par de nouveaux impôts. C'est là que se situe le fond du problème.

On a parlé beaucoup de la patente, récemment encore lors de la discussion du projet de loi d'orientation du commerce et de l'artisanat. Mais si le Gouvernement a déposé ce projet de loi, c'est après avoir attendu quatorze ou quinze ans pour appliquer une ordonnance qu'il aurait dû appliquer beaucoup plus tôt, c'est parce que les commerçants et les artisans sont descendus dans la rue.

Pour me situer politiquement, je dirai avec beaucoup de franchise que je suis conscient des charges excessives que la patente impose aux plus petits commerçants et artisans, mais conscient aussi du fait que la cote mobilière qui tombe à la fin de l'année est très lourde pour beaucoup de familles de travailleurs qui ne paient que cet impôt direct. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

Monsieur le secrétaire d'Etat, j'entends défendre ces familles, parce que c'est elles qu'il faut défendre et parce que personne n'en parle. Or ce que je sais de votre projet de réforme de la patente prouve que c'est encore parce que, contrairement aux commerçants et artisans, les contribuables passibles de l'impôt des ménages n'ont pas su se regrouper que l'on va encore arbitrer en faveur des uns contre les autres, de même que, dans la loi Royer, on a arbitré en faveur des commerçants contre les représentants des consommateurs. Le Gouvernement suivra la même ligne de conduite politique.

J'ai entendu M. Giscard d'Estaing parler de la départementalisation de la patente. Etant donné que le Gouvernement ne l'a pas retenue et qu'apparemment il ne la retiendra pas, je ne veux pas m'étendre là-dessus, encore que soit lancée l'idée qu'après tout, l'impôt départemental croissant moins vite que l'impôt communal, les patentes seraient à l'abri des augmentations votées par les communes les plus dynamiques.

Mais M. le ministre des finances a laissé entendre que le taux de la taxe professionnelle cesserait d'être fixé en même temps que le taux des trois autres taxes et qu'il serait fixé par le département, de telle manière que la croissance de ce taux soit aussi faible que possible. De toute façon, elle sera établie par un conseil général qui est moins dynamique dans ses structures, en face de ses besoins, que beaucoup de communes aux besoins plus pressants. On ne laissera à l'autonomie communale, au vote des conseils municipaux que les trois autres taxes appelées à être modulées selon les besoins. Ces trois autres taxes supporteront exclusivement les pointes fiscales des communes qui auront le plus d'équipement à réaliser et là je ne peux absolument pas être d'accord.

Il faut que l'égalité devant l'impôt soit réalisée, il faut que l'effort soit également réparti entre tous. Je ne peux accepter que, d'un côté, on traite de la justice sociale et que, de l'autre, on procède à ces transferts systématiques du contribuable économique sur le contribuable ménage. Voilà ce que je crains.

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. Me permettez-vous de vous interrompre, Monsieur Dubedout?

M. Hubert Dubedout. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. Monsieur Dubedout, je ne comprends pas votre argument qui est contraire à la vérité. Je le dis sans être discourtois à votre égard.

Si l'on fixe la patente à un niveau départemental, on va de ce fait l'alléger. Dans ces conditions, l'imposition des communes se reportera sur les trois « vieilles », donc sur la cote mobilière et, par conséquent, au détriment des familles.

Vous venez de dire que tous les petits artisans et les petits commerçants devraient bénéficier d'un allègement de leurs charges parce qu'ils supportent une patente trop élevée. Or justement, l'un des moyens qui permettra d'alléger les charges de ces artisans et commerçants, c'est la fixation d'un taux départemental. Faute d'un tel taux, les petits commerçants et artisans, dans les communes moyennes, ne verront pas leurs charges suffisamment allégées.

M. Hubert Dubedout. Monsieur le secrétaire d'Etat, vous ne faites que renforcer mon argumentation. Vous envisagez de confier au département le soin d'alléger la taxe professionnelle et, ainsi, de réduire la charge de tous ceux qui la supportent.

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. L'allègement de la charge des petits contribuables ne peut se faire qu'aux dépens des gros. Dans votre système, si vous réduisez la patente pour les petits commerçants dans certaines communes, vous allez peser, contrairement à ce que vous souhaitez, sur l'ensemble des autres contributions. Il faut bien voir la situation : vous irez à l'encontre de ce que vous déclarez, car si vous diminuez la patente dans certaines communes, la charge se reportera sur les impôts mobiliers des ménages.

Si vous faites une péréquation à l'échelon départemental, vous évitez cet inconvénient. Par conséquent, c'est une hypothèse qui a été tout à fait normalement évoquée.

M. Hubert Dubedout. Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'Etat. Vous démontrez très exactement ce que je veux prouver.

Nous aboutissons à la conclusion qu'il faut alléger simultanément les impôts pour les contribuables les plus faibles, que ce soit pour la patente ou pour l'impôt sur les ménages. Je suis d'accord pour diminuer la contribution des petits patentés, mais vous en arrivez à dire qu'on va confier la fixation du taux de la taxe professionnelle aux départements.

M. Henri Torre, secrétaire d'Etat. Non !

M. Hubert Dubedout. M. Giscard d'Estaing a dit que le taux de la taxe professionnelle sera établi par le département. Il y a là une orientation politique bien définie. Moyennant quoi, la commune ne pourra plus moduler les impôts qui lui resteraient. C'est évident.

A l'occasion de l'application de la taxe professionnelle, il me paraît tout à fait justifié d'instaurer plus de justice fiscale et de modifier ce qui peut l'être, mais une fois le taux de la taxe établi, on ne pourra pas fixer un taux différent pour les petits commerçants et pour les industriels. En voulant adoucir le taux des petits commerçants, vous adoucirez celui des industriels. C'est une orientation très claire.

Ce fait témoigne d'une aggravation de l'injustice sociale, mais aussi — et c'est important — va à l'encontre de l'autonomie communale car la commune, une fois de plus, verra sa possibilité de modulation des impôts rétrécie.

A cette constatation de l'absence de justice fiscale — puisque, dans votre réforme, vous revenez en arrière par rapport à l'ordonnance de 1959 — j'ajouterai quelques arguments.

Vous avez laissé entendre, lors de votre audition par la commission des lois, que les bases des taxes d'habitation allaient s'accroître alors que les bases de la taxe professionnelle se stabilisaient.

Mais les communes qui voient s'accroître les bases des taxes d'habitation voient également augmenter leurs budgets d'équipements collectifs, nécessités par les constructions de logements. Les calculs effectués par tous les organismes qualifiés prouvent que le coût supplémentaire des équipements collectifs pour les nouveaux habitants est de loin supérieur au produit des taxes d'habitation versées par ces derniers. Vous aggravez donc la situation de ces collectivités locales.

Vous dites aussi, monsieur le secrétaire d'Etat, que votre politique familiale apparaît à travers tous les abattements opérés. Je veux bien. Permettez-moi cependant de remarquer que la politique familiale de l'Etat est payée par les autres contribuables. Il faudra bien que la taxe d'habitation procure un certain bénéfice. Si les familles ne paient pas, les autres contribuables devront payer : les jeunes ménages et les personnes âgées, par exemple.

De même, je me suis élevé contre ce dispositif et contre celui qui consiste à opérer, aux dépens des collectivités locales, des allègements d'impôts pour les établissements industriels s'adonnant à la recherche, de même, j'ai critiqué le dispositif qui

consiste à alléger la taxe foncière pour les contribuables qui profitent de des reboisements, aux dépens des communes qui bénéficient de cette taxe. Dans ces cas-là, si l'Etat décide d'être libéral, ne devrait-il pas supporter lui-même le coût de ses libéralités ? (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

Maintenant, je voudrais élever le débat, lui donner une autre dimension.

On a dénoncé tout à l'heure le conservatisme qui conduisait à freiner l'application de certaines lois, telle celle qui concerne les regroupements de communes. En toute sincérité, j'étais de ceux qui poussaient leurs collègues élus locaux à se regrouper, parce que je crois que c'est notre destin, qu'il faudra s'y plier et que c'est ainsi que doit s'exercer la solidarité. Mais je ne pouvais rien répondre aux arguments suivant lesquels il est impossible de s'unir sans connaître la dot des mariés. Lorsqu'on assume de telles responsabilités, on ne fait pas des mariages d'amour, mais des mariages de raison qui ne peuvent être que la recherche du bien-être des administrés.

La façon dont le Gouvernement présente ses réformes est désolante. Il les saucissonne, les propose par tranches. Il semble n'avoir lui-même qu'une toute petite idée de la direction que l'on prend.

Je ne vous reproche pas de nous cacher l'avenir : je crois que vous ne le connaissez pas. Mais s'agissant du projet de loi actuel, des renseignements précis me conduisent à affirmer que sa mise au point a été précipitée dans les services, qu'il n'était pas préparé depuis très longtemps. J'en vois une preuve supplémentaire dans le fait que l'engagement de présenter la réforme de la patente le 1^{er} novembre n'a pas été tenu. Et qu'on ne me dise pas que la lettre de M. Marcellin aux maires a fait l'objet d'études préalables et suffisamment longues qui permettent de faire des propositions constructives et concrètes lors du débat qui doit avoir lieu au printemps !

Voilà ce que je voulais dire de cet ensemble de mesures. Je considère que vous reculez parce que la justice fiscale n'est pas assurée, parce que l'ordonnance de 1959 ne pouvait pas nous apporter les ressources dont nous avons besoin.

Il nous faut donc un autre débat, mais, aujourd'hui, je me suis placé sur votre terrain. Je constate que les injustices les plus criantes ne sont pas supprimées par votre projet de loi et qu'on nous demande de croire à des dispositions qui seront prévues dans la future loi sur la patente. Mais, dans votre exposé des motifs, vous me mettez la puce à l'oreille et vous éveillez mon anxiété.

Je crains que le désir du ministre de l'économie et des finances de protéger les petits commerçants et les petits patentés contribue à alléger la charge de tous ceux qui seront assujettis à la taxe professionnelle, au détriment de l'impôt sur les ménages.

Sur ce point, je ne peux absolument pas vous suivre et je me déclare en total désaccord avec la politique que vous nous proposez. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. Ginoux.

M. Henri Ginoux. Monsieur le secrétaire d'Etat, j'ai l'impression que les méthodes employées par le Gouvernement sont à l'opposé de ce que souhaitaient et continuent de souhaiter les maires de France.

Demain, il y aura encore un peu plus de tristesse et de morosité dans notre pays, car votre ravalement, votre replâtrage de trois de nos quatre « vieilles » n'est absolument pas ce que les maires attendaient. Je suis maire et je pense traduire le sentiment de beaucoup de maires ici présents, même lorsqu'ils appartiennent à la majorité et qu'ils sont obligés de subir une certaine discipline. Je puis donc dire que, depuis des années, nous éprouvons des difficultés grandissantes pour équilibrer nos budgets, parce que les taux de la contribution mobilière, en particulier, dépassent ce qu'il est humainement possible de demander à des familles de travailleurs.

M. Claude Delorme. Très bien !

M. Henri Ginoux. Dans les départements de la couronne de la région parisienne, la cote mobilière représente actuellement entre un mois et demi et deux mois de loyer. Sans doute promet-tes-vous plus de justice, par une nouvelle répartition des charges à l'intérieur de chaque cotisation, mais là n'est pas le problème.

Pour nous, le problème est de tenir compte, non seulement des transferts de charges que nous avons subis depuis des années, mais aussi de l'augmentation du pourcentage de l'impôt des communes par rapport au produit intérieur brut.

Je rappelais tout à l'heure que les impôts des collectivités locales représentaient 3,1 p. 100 du produit intérieur brut en 1959 et 3,8 p. 100 en 1971, soit une augmentation de 23 p. 100, alors que les impôts d'Etat avaient diminué dans le même temps de 11 p. 100. Ce transfert s'est traduit naturellement par un alourdissement des charges des communes.

Je citerai l'exemple d'une localité de la région parisienne qui réalise de nombreux équipements et dont l'action sociale est importante. La commune, sa caisse des écoles, son bureau d'aide sociale, ses organismes paracommunaux paient en T. V. A. beaucoup plus que la commune ne touche en subventions pour ses équipements. Pour les années 1970, 1971 et 1972, le coefficient a été de 1 à 1,5.

En ce qui concerne les charges scolaires, nous en sommes toujours au régime du forfait établi en 1963. Pourtant, nous payons les terrains et les constructions aux prix de 1973. De ce fait, la subvention de l'Etat ne représente même pas 40 p. 100 du coût total de la construction !

A ce sujet, on ne répétera jamais assez qu'en Grande-Bretagne le gouvernement vient de dispenser les communes du paiement de la T. V. A. En France, rien ne s'oppose à ce qu'on fixe un taux réduit ou même à ce qu'on pratique une réfaction totale, comme pour les industriels qui exportent.

Les charges scolaires sont écrasantes pour les communes, tous mes collègues maires pourront en témoigner. Abstraction faite des classes de neige, des classes de nature, des classes de mer, de la caisse des écoles, des colonies de vacances, et en retenant simplement les charges scolaires — amortissement des emprunts, l'entretien des écoles, achat de livres — un enfant scolarisé coûte 1.900 francs par an.

C'est pourquoi, monsieur le secrétaire d'Etat, ce projet n'est pas du tout ce que nous attendions de vous, et les considérations techniques qu'à bien voulu développer M. le ministre de l'économie et des finances ne répondent en rien à nos souhaits.

La modernisation des impositions proposée exclut la patente qui, la plupart du temps, dans les villes, concerne 10 p. 100 des contribuables assurant de 40 à 70 p. 100 du produit du centime. Aussi, lors de votre controverse avec le maire de Grenoble, je m'interrogeais sur les raisons de votre hâte à transformer ces trois « vieilles », finalement pour les répartir selon l'ancienne clé. En fait, pour chaque taxe, en 1974, nous allons répartir différemment les contribuables en tenant compte du rapport entre le loyer matriciel ancien et la valeur locative cadastrale nouvelle, système qui entraîne des augmentations de l'ordre de 70 p. 100 — certains de mes collègues de province parlant même, dans certains cas, d'un taux supérieur à 100 p. 100.

Une augmentation de 70 p. 100 est déjà importante, mais il faut y ajouter les quelque 10 p. 100 que nous sommes obligés de réclamer chaque année pour équilibrer nos budgets. On aboutira ainsi à une majoration de 87 à 90 p. 100 de la cote mobilière supportée par certains contribuables, augmentation qu'il faudra étaler sur cinq ans.

Réfléchissons alors aux difficultés que connaîtront à la fin de l'année prochaine ces contribuables, quelle que soit leur classe sociale, lorsque leur cote mobilière aura augmenté, au minimum, de 20 à 25 p. 100.

Psychologiquement parlant, ce bouleversement que vous allez provoquer dans nos villes et nos villages, cette inquiétude que vous allez susciter chez le contribuable sont-ils de nature à faciliter la véritable réforme que vous dites vouloir engager au cours de l'année prochaine ?

Bien sûr, un certain nombre de cotes diminueront ; mais nous pourrions aussi étaler la diminution. Le contribuable n'aura donc pas tendance à manifester sa satisfaction, d'autant que l'augmentation annuelle des impôts réduira l'impact de cette mesure favorable.

Autre problème difficile : les chiffres dont les maires ont eu connaissance ne permettent pas de mesurer l'incidence sur les impôts communaux des nouveaux abattements familiaux.

J'appelle votre attention sur l'augmentation considérable qui peut en résulter pour certains retraités, pour des ménages aux ressources modestes qui n'ont plus d'enfants à charge. Je n'ai pu chiffrer cette augmentation et j'espère que vos services pourront nous donner des précisions, mais je pense qu'il y a là un élément d'une gravité extrême sur lequel nous devons nous pencher si nous voulons éviter des catastrophes psychologiques et politiques.

Car, en 1974, un transfert s'opérera à l'intérieur de chacune des trois vieilles, mais en fonction du répartition précédemment appliqué et dont nous connaissons tous l'injustice.

Quant à la patente dont il faudra bien parler — vous nous avez promis un projet pour la fin de l'année — elle va aussi avoir une valeur locative cadastrale. Et lorsqu'elle interviendra,

avec les trois autres « vieilles », nous assisterons à nouveau à ce bouleversement de la proportion entre les valeurs locatives. Et, alors que nous resterons enfermés, en 1974, dans chacune des trois cotes — foncier bâti, foncier non bâti et taxe sur les mézages — avec les totaux résultant du répartition antérieur, lorsque vous appliquerez la patente, sa valeur locative modifiera complètement la proportion, non seulement des trois autres « vieilles », mais, en principe, aussi la proportion entre les communes. Cela nous amènerait — l'autre jour un de mes collègues en parlait en commission des finances — à une répartition peut-être plus logique à l'intérieur du département, à moins que le futur projet sur la patente, tout en la localisant à la commune, ne la tienne « en dehors des trois autres vieilles ».

M. le ministre de l'économie et des finances nous disait dernièrement qu'il voulait asséoir la patente sur les salaires — en affectant éventuellement un indice de pondération pour tenir compte des entreprises qui emploient de nombreux salariés — sur la valeur locative et sur les bénéfices.

Pour ma part, j'estime que la notion de bénéfice est insuffisante. En effet, selon la connaissance que l'on peut avoir de la loi, selon les possibilités d'amortissement et d'investissement — certaines grosses sociétés, les banques notamment ont besoin de créer chaque année de nouvelles succursales — on devrait, au lieu de prendre en considération le seul bénéfice, faire intervenir la notion de *cash flow*, c'est-à-dire en plus l'amortissement ou l'investissement.

Telles sont, monsieur le secrétaire d'Etat, les quelques observations que je voulais présenter au sujet de cette réformette qui provoquera cependant dans nos communes de très grands bouleversements, en suscitant de grandes difficultés aux administrateurs communaux. En tout cas, elle ne facilitera pas la véritable réforme que nous attendons : c'est pourquoi — je l'ai montré tout à l'heure lors de l'examen de la question préalable — je ne voterai certainement pas les textes que vous nous proposez. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs démocrates sociaux.)

M. le président. La parole est à M. Frelaut.

M. Dominique Frelaut. Les finances communales sont malades. Tout le monde, d'ailleurs, le reconnaît. La maladie est connue : l'augmentation des impôts communaux atteint les records, en hausse, de toute la fiscalité française, et, face à tous les besoins qui s'imposent à elles, les communes sont au bord de l'asphyxie financière.

Pour ce qui est du remède, les avis divergent.

Les uns, comme le Gouvernement, pensent que pour l'essentiel les communes souffriraient d'abord d'une mauvaise répartition, d'une inadaptation à la situation économique et politique d'aujourd'hui.

D'autres pensent, sans négliger pour autant le phénomène que je viens d'évoquer — et nous sommes de ceux-là — que le mal principal — et nous insistons sur ce point — tient avant tout à l'insuffisance des ressources dont souffrent, d'une façon dramatique, les communes de France. Aussi longtemps qu'une solution n'aura pas été apportée à ce problème, nous pourrions tenir de nombreux discours sur la répartition, cela ne changera pas fondamentalement le problème.

Partisan, avec le Gouvernement, du premier diagnostic, vous êtes, monsieur le secrétaire d'Etat, conduit à dire : « répartition d'abord, ressources ensuite ». Mais, sur ce dernier point, compte tenu de toutes les promesses déjà faites, même par M. le Président de la République, permettez-nous d'être sceptiques au sujet de votre volonté réelle de réforme.

Quant à nous, pour des raisons inverses des vôtres, notre mot d'ordre est le suivant : « ressources d'abord, répartition ensuite ». Nous estimons donc qu'en nous soumettant le projet de loi n° 637 aujourd'hui, le Gouvernement met la charue devant les boeufs. C'est l'inverse qu'il faudrait faire, c'est-à-dire renvoyer ce texte en commission, pour que, comme l'a promis d'ailleurs M. le ministre de l'intérieur, le Gouvernement nous fasse part, au préalable, de ses intentions sur le problème fondamental de la répartition des charges et des ressources entre l'Etat et les collectivités locales ainsi que de ses projets réels au sujet de la patente, qui demeurent, il faut bien le reconnaître, très obscurs. Et la dernière information donnée par M. le ministre des finances à la commission des lois n'a pu changer notre opinion !

En effet, avant de réformer la répartition interne de l'impôt, notamment de la taxe d'habitation, et surtout avant d'appliquer les nouvelles mesures, il eût été logique de savoir d'abord ce que l'on demandait à ce même impôt, en répondant à la question : qui fait quoi et avec quels moyens ?

Le ministre des finances, que vous représentez, aime revêtir le manteau du modernisme, accuser les autres de conservatisme, et parler souvent de justice fiscale bien qu'il soit le père de l'avoiron fiscal, qui en est précisément le contraire.

L'expérience le montre, c'est plutôt de conservatisme envers les communes que le Gouvernement mérite d'être accusé. S'il était réellement animé par le souci de l'adaptation, il ne maintiendrait pas, depuis plus de dix ans, les taux de subvention à leur niveau de 1963 pour les constructions scolaires des enseignements primaire et maternel, alors que les prix dans ce domaine ont plus que doublé. Lors du débat budgétaire, cette question vous a été posée, monsieur le secrétaire d'Etat, et vous n'y avez pas répondu. Elle a été également posée à M. Fontanet qui n'y a pas répondu davantage. Et rien n'est inscrit dans le budget pour l'actualisation des taux de subvention pour les constructions scolaires.

Homme de justice et de parole envers les communes, vous, qui représentez le Gouvernement, ne pouvez prétendre l'être puisque vous n'avez pas appliqué vos propres textes rendant obligatoire la nationalisation des C. E. S. dans les deux ans qui suivent leur ouverture.

Pendant plus de dix ans, vous avez accumulé un immense retard, et il a fallu les protestations des maires, la crainte du suffrage universel pour que vous vous préoccupiez de ces problèmes. Mais, avec le budget de 1974 vous prenez un nouveau retard, de plus de cent établissements, par rapport aux promesses de Provins.

La liste pourrait être longue des subterfuges auxquels vous avez recours pour transférer sur le dos des collectivités locales le maximum de charges, ce qui vous permet de réaliser des économies dont vous vous servez ensuite pour faire des cadeaux aux trusts et aux grands monopoles qui, il faut bien le reconnaître, sont les enfants chéris de votre société.

Peut-on parler de justice, quand les grandes sociétés privées, la sidérurgie à Fos, la société Citroën, la Samaritaine profitent de prêts à long terme, sur les crédits publics, à des taux d'intérêt très bas, alors que les collectivités locales, organismes publics cependant, sont obligées d'emprunter auprès d'organismes privés — banques et compagnies d'assurances — à des taux prohibitifs, voire usuraires comme c'est le cas en ce moment; ainsi les sociétés privées — banques ou entreprises industrielles — réalisent un double profit au détriment des contribuables de nos collectivités locales?

Peut-on parler de justice quand, aujourd'hui, du fait de la T. V. A., ce ne sont plus les communes — nombre de nos collègues l'ont rappelé — qui sont subventionnées par l'Etat pour leurs investissements, c'est l'Etat qui est subventionné par les communes? C'est bien le monde à l'envers, reconnaissez-le!

Peut-on parler de justice, quand les communes de France sont victimes de l'inflation galopante et voient leur « pouvoir d'achat » diminuer comme celui des familles françaises, alors que le budget de l'Etat, lui, se nourrit, s'enrichit de l'inflation, comme on en a eu la preuve lors de la préparation du budget de 1974? En bonne justice — et c'est une suggestion — l'Etat devrait verser aux communes, sur la plus-value fiscale qu'il réalise — soit à peu près 1,5 milliard à chaque fois que le coût de la vie augmente de 1 p. 100 — une subvention exceptionnelle qui serait ajoutée au V. R. T. S. Ainsi les collectivités locales pourraient-elles limiter les augmentations d'impôts communaux, qui résultent de l'augmentation du coût de la vie.

Le texte examiné aujourd'hui par l'Assemblée est-il un texte de justice fiscale? Pour notre part, nous disons non. Certes, les nouvelles valeurs locatives cadastrales, qui se substituent aux anciens loyers matriciels, sont établies sur des bases nouvelles, mais elles procèdent exactement du même esprit que cette loi, dont l'origine remonte à 1791.

Oui, à cette époque, le logement pouvait être considéré comme un signe de richesse. Mais, alors que nous approchons de l'an 2000, la possession d'une baignoire-sabot dans une H. L. M. ou dans un I. L. M. devrait-elle être considérée comme une manifestation de richesse ou comme un critère pour apprécier celle-ci? Parler de modernisme en la matière, cela nous paraît aussi dépassé que de vouloir réintroduire dans la fiscalité française l'ancien impôt sur les portes et fenêtres.

Pour notre part, nous considérons que la nouvelle taxe d'habitation devrait être assise, par exemple, pour 50 p. 100, sur un droit fixe lié à la valeur locative et, pour les 50 p. 100 restants, sur un droit proportionnel calculé en fonction des revenus des contribuables.

Une part sur la valeur locative, oui! Une autre part sur le revenu, oui encore! Mais non à ce projet de loi, qui est un héritage de ce qui fut fait par nos prédécesseurs voilà plus de cent cinquante ans. Nous pensons d'ailleurs que la pression fiscale, là aussi, résulte, pour l'essentiel, non pas du problème de la répartition, mais de celui des ressources et des charges.

Il n'y a pas de progrès non plus, monsieur le secrétaire d'Etat, sans information. Pouvez-vous dire que vous l'avez réellement donnée à ceux qui sont chargés de faire la loi?

Tous les maires qui ont participé personnellement aux commissions communales des impôts peuvent apporter, en la matière, un témoignage négatif. Nous pouvons donc répondre avec fermeté: « non! ». Bien souvent, nous avons interrogé les agents des finances. Ils n'ont pu nous donner aucune réponse aux questions que nous leur posions.

Ce ne sont pas non plus les études portant sur un peu plus de soixante-dix villes — études communiquées d'ailleurs, reconnaissez-le, avec force retard — qui peuvent constituer l'information réelle, honnête, compréhensible, en un mot objective, qui nous permettrait de connaître la portée des dispositions que nous examinons aujourd'hui.

Je citerai un exemple. Vous avez classé en huit catégories le patrimoine immobilier. Pour apprécier les modifications survenues dans la répartition interne de cet impôt, vous n'avez, dans une première étude, retenu en définitive que les deux catégories dites supérieure et moyenne, qui rassemblent près de 77 p. 100 du patrimoine.

Nul ne sait, même après une deuxième enquête, à quoi se réfèrent les catégories supérieure, moyenne et inférieure. Pourquoi avoir défini huit catégories et n'en avoir retenu que trois qui, d'ailleurs, n'ont aucune corrélation avec les critères retenus pour chacune des huit catégories réglementaires précitées?

Notre information aurait été complète si le travail entreprise avait été terminé par la remise de tous les cahiers auxiliaires à tous les maires de France. Ainsi, connaissant la valeur locative globale brute par rapport à l'ancien loyer matriciel brut, nous aurions pu faire des comparaisons valables entre la charge que les contribuables auraient supporté avec l'ancienne formule et celle qui pèserait sur eux avec la nouvelle.

Vous vous proposez de nous communiquer ces renseignements en janvier ou en février. C'est avant le vote de la loi que vous auriez dû nous les donner. Ainsi les 255 maires qui siègent dans cet hémicycle auraient eu le moyen de faire eux-mêmes le point de cette réforme.

Or nous ne savons pas exactement quelles seront nos ressources. Nous ne connaissons pas exactement les répercussions internes du nouvel impôt pour les contribuables. Nous pouvons affirmer que, dans de très nombreuses villes où aucun logement n'est classé en première, deuxième ou troisième catégorie, il faut considérer comme supérieures les quatrième et cinquième catégories, dans lesquelles sont cependant classés des logements H. L. M. construits récemment et même tous les logements I. L. M. qui ne sont pas réservés, vous le savez, aux plus riches en raison des plafonds de ressources.

Mon collègue M. René Lamps, maire d'Amiens, a fait procéder à une étude qui ne peut, bien sûr, être qu'approximative. Il en a conclu que, dans la nouvelle répartition, un certain nombre de logements de type social subissaient de sérieuses augmentations des valeurs locatives. Il ne peut y avoir, d'ailleurs, appréciation globale pour la France entière, puisque la répartition dépend également des classements qui ont été opérés au niveau de la commune. Il aurait donc fallu que soit remise la totalité des cahiers auxiliaires et qu'on puisse avoir connaissance des valeurs locatives, cadastrales, globales, comme nous l'avons déjà dit. C'est ce que vous n'avez pas fait, et c'est ce que vous ne pouvez pas faire encore avant plusieurs semaines, voire plusieurs mois. C'est en cela que vous êtes critiquable.

Mais, à notre avis, il y a plus grave! La caractéristique des impôts locaux est qu'ils sont liés entre eux. On ne pouvait augmenter l'un sans augmenter l'autre. Ce ne sera plus le cas, car on ne peut plus se prévaloir de la situation transitoire de 1974. Au contraire, si ceux qui nous présentent aujourd'hui le projet de loi ont éprouvé le besoin de prendre des mesures conservatoires pendant une année, c'est pour essayer de rassurer ceux qui sont inquiets du lendemain et pour tenter de leur arracher leur vote. Mais, par là même, ils prouvent qu'il y aura, après 1975, notamment, après le vote du projet de loi sur la patente, de profondes transformations, sans parler de l'immense contentieux qui surgira; il faut le dire, même si l'on doit complimenter les agents qui ont mené à bien cette tâche dans des conditions très difficiles. D'ailleurs cela a été écrit dans l'étude du VI^e Plan; on peut lire, en effet: « En elle-même, la révision des valeurs locatives n'apportera pas de ressources nouvelles aux collectivités locales... » — c'est un aveu — « ... mais elle permettra aux conseils municipaux et généraux, si le besoin s'en fait sentir, de demander plus à une fiscalité devenue plus équitable. »

C'est donc bien le haro sur la taxe d'habitation qui, selon vous, et M. le ministre de l'économie et des finances l'a dit devant la commission des lois, serait devenue l'impôt moderne, l'impôt évolutif qui permettra d'obtenir de nouvelles ressources, mais qui

accablent le contribuable qui est déjà pénalisé, car c'est la contribution mobilière qui, de tous les impôts, a le plus augmenté. Or, je dois le dire, nous nous y refusons absolument !

M. Charles Bignon, rapporteur. Voulez-vous me permettre de vous interrompre, mon cher collègue ?

M. Dominique Frelaut. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Charles Bignon, rapporteur. Je crois, mon cher collègue, que nous n'avons pas lors de l'audition du ministre de l'économie et des finances par la commission des lois, compris exactement la même chose.

En effet, j'ai compris, moi, que le ministre avait constaté — cela me paraît évident, et je l'ai écrit dans mon rapport que vous avez eu peut-être l'obligeance de lire...

M. Dominique Frelaut. Certainement !

M. Charles Bignon, rapporteur. ... que la taxe d'habitation, qui repose sur un patrimoine immobilier en augmentation constante alors que le patrimoine foncier, lui, est fixe, aurait tendance, compte tenu des 500.000 constructions annuelles, à avoir une assiette de plus en plus large.

A une époque où l'on ne construisait pas, la taxe d'habitation avait tendance à se contracter. M. le ministre nous a dit : devant l'essor et le développement de l'habitation, il est évident que la taxe d'habitation fournira une assiette plus large et, donc, une capacité contributive plus grande.

C'est ce que j'avais cru comprendre et cela, me semble-t-il, est très différent de ce que vous venez de dire.

M. Dominique Frelaut. Monsieur le rapporteur, c'est dans le cadre de l'examen de la patente qu'est intervenue cette discussion avec M. le ministre de l'économie et des finances.

M. Charles Bignon, rapporteur. Oui.

M. Dominique Frelaut. Ce qui nous inquiète, c'est précisément que, globalement, on soit amené à moins demander à la patente dans le cadre départemental — je ne parle pas de l'affectation — et avec des taux resserrés, comme l'a dit M. le ministre.

Nous avons cru comprendre, nous, qu'il y avait plus à attendre de l'évolution de la taxe d'habitation que de celle de la patente.

M. Charles Bignon, rapporteur. Je vous remercie de cette précision.

M. Dominique Frelaut. Je tenais à le préciser et je dois dire que c'est là que se situe d'ailleurs notre inquiétude.

En effet, contrairement à l'esprit de l'ordonnance de 1959, vous détachez la patente de la première partie du budget local sans nous dire ce que sera demain cette patente. Tout nous laisse penser qu'en réalité, dans la globalité des ressources d'aide aux communes, cette partie de l'impôt sera allégée, ce qui conduira obligatoirement les communes à rechercher la compensation dans l'augmentation de la taxe d'habitation, comme nous y sommes incités par le VI^e Plan, qui prévoit une augmentation de 14 p. 100 de la contribution mobilière.

Ce n'est pas moi qui l'ai inventé, cela figure dans les textes du VI^e Plan. Et c'est ce qui a inquiété un grand nombre de maires. Je puis vous livrer une autre phrase tout aussi inquiétante, à propos de la nouvelle taxe professionnelle appelée à remplacer la patente, phrase extraite du rapport des comités du VI^e Plan sur les finances locales :

« Cet ensemble de mesures qui ne réglerait pas tous les problèmes que pose la contribution des patentes devrait permettre néanmoins d'homogénéiser les bases, rendant ainsi l'impôt moins défavorable pour les entreprises engagées dans une vive concurrence nationale et internationale ». Que je sache, ce ne sont pas les petits commerçants qui sont visés dans ces intentions ! (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.)

Qu'il soit juste de soulager les patentes des petits commerçants, c'est vrai, mais — d'autres collègues l'ont dit — c'est à l'Etat d'en apporter la compensation à la fiscalité locale.

Il n'est pas admissible, et nous nous y refusons, que ce soit en définitive les habitants, ceux qui paient la contribution mobilière, qui fassent les frais de l'opération. Si les petits

patentés sont lourdement imposés, c'est parce que les communes elles-mêmes sont écrasées par la politique de transferts de charges du Gouvernement. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

M. Paul Balmigère. Très bien !

M. Dominique Frelaut. C'est lui, et lui seul, qui est responsable devant les petits commerçants de l'alourdissement de la fiscalité locale. Et prétendre réaliser cet allègement sur le dos des autres contribuables locaux, notamment ceux qui paient la contribution mobilière, n'est que pure démagogie. Pour notre part, nous nous y opposerons.

Nous sommes, nous aussi, pour une modernisation de la patente. Mais nous aurions souhaité que la discussion et le vote de cette première loi — qui aura de profondes conséquences de la fiscalité locale — fusse lié à l'examen et au vote des dispositions sur la taxe d'habitation, la contribution foncière des propriétés bâties et la contribution foncière des propriétés non bâties. Nous sommes d'avis qu'outre les valeurs indiciaires de l'outillage, du nombre de salariés, soient prises en considération des valeurs comptables comme le chiffre d'affaires, le bénéfice brut ou d'autres critères.

Nous voulons le maintien de sa localisation. Nous en discutons d'ailleurs le moment venu mais, là aussi, nous affirmons que les communes qui ont fondé leurs ressources depuis des années sur cette contribution fiscale ne peuvent pas faire les frais des modifications projetées.

Votre hâte à faire voter le projet de loi n° 637 dans le brouillard, en raison du manque d'information, dans l'inconnu, puisque vous n'avez pas voulu traiter en même temps de la patente, ne peut qu'accroître les inquiétudes des maires. Pour les apaiser, il fallait lier les deux textes. Cela n'aurait pas été difficile si l'on en avait vraiment eu le désir. Si vos intentions étaient réellement pures, elles se concrétiseraient dans une opération de vérité et de concertation. Ce qui n'est pas non plus, il faut le reconnaître, le cas aujourd'hui. Le Gouvernement ne doit pas prendre prétexte de son incapacité à présenter un texte au Parlement pour lui refuser des indications qui lui permettraient d'en discuter déjà et de gagner ainsi du temps.

Non, ce texte n'est pas anodin comme vous voudriez le faire croire. Il est le premier maillon d'une chaîne qui emprisonnera nos communes dans les difficultés puisque jusqu'à maintenant on n'a pas voulu aborder le fond du problème : la répartition des charges et des ressources entre l'Etat et les collectivités locales. Et ce n'est pas le projet de budget pour 1974 qui nous convaincra du contraire !

Le congrès des maires s'est préoccupé de ce problème. Il avait demandé à l'unanimité, après avoir discuté des finances locales, que le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui soit reporté à une discussion d'ensemble sur la fiscalité locale, afin que toutes ces questions soient examinées non sous une forme que vous avez voulu parcellaire mais dans leur aspect global.

Vous prétendez que conditionner à un examen global le début de modification de la fiscalité locale serait enterrer toute réforme. Vous parlez pour vous parce que vous n'êtes pas réellement habité de la volonté de procéder à des réformes tendant à donner aux communes de nouvelles ressources.

La protestation des maires est puissante ; c'est vrai. Je n'en veux pour preuve que la spontanéité avec laquelle un certain nombre de députés-maires de l'U. D. R., appartenant à l'intergroupe des députés-maires, avaient déposé une question préalable. Il a fallu persuasion et pression pour qu'elle soit retirée. C'est cela la discipline de la majorité dont les populations de nos communes feront les frais ! Et les impatiences qui se manifestaient pendant l'intervention de notre ami M. Waldeck L'Huillier, tenaient sans doute au fait que certains ne se sentaient pas tout à fait à l'aise. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.)

Pour calmer le mécontentement, vous avez dit qu'il n'y avait pas d'affectation départementale de la patente. Mais comme on sait le faire en haut lieu, on a inventé une autre formule de départementalisation, par une répartition globale dont les taux seraient resserrés. C'est vague ! Ne se laissera convaincre que celui qui le voudra bien. C'est pourquoi l'amendement du rapporteur nous paraît une manœuvre peu convaincante.

M. Charles Bignon, rapporteur. Ce n'est pas gentil !

M. Dominique Frelaut. En disant cela, je ne vise pas la personne du rapporteur, que nous respectons, mais le texte de l'amendement.

Nous voterons contre ce texte parce qu'il ne répond pas aux critères d'une fiscalité moderne adaptée aux conditions d'aujourd'hui, parce qu'il n'est pas juste, parce qu'il est hâtif — bien que vous ayez attendu longtemps — parce que vous voulez le faire voter dans l'inconnu, parce que vous savez que les lois qui seront adoptées demain le modifieront profondément.

Au contraire, nous voulons la satisfaction des revendications des maires de France :

En tout premier lieu, le remboursement de la T. V. A. sur les achats et les travaux des communes : c'est une question de justice et de simplification ;

Le versement, sur la base de 100 p. 100, du montant représentatif de l'ancienne taxe sur les salaires ;

L'actualisation de toutes les subventions sur le prix réel, celui du coût réel des travaux entrepris ;

Une véritable caisse d'aide aux collectivités locales alimentée par les fonds libres qui appartiennent aux communes ;

Le versement prévu par la loi de la partie du fonds spécial d'investissement routier — F. S. I. R. — qui leur revient ;

L'étatisation des collèges d'enseignement secondaire et des lycées, comme cela était le cas avant 1962.

Oui, nous voulons un débat global et le plus vite possible. Sur ces problèmes importants dont on parle depuis une dizaine d'années, le Parlement pourrait tenir une session extraordinaire. Nous y sommes prêts.

Tels sont les problèmes de fond posés aux collectivités locales. S'ils étaient résolus, croyez-le, monsieur le secrétaire d'Etat, il serait plus facile de trouver les solutions au problème de répartition que vous voulez nous faire trancher aujourd'hui, mais que nous ne voterons pas. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.)

M. le président. La parole est à M. Burckel.

M. Jean-Claude Burckel. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi portant modernisation des bases de la fiscalité locale, examiné exclusivement sous l'angle d'une meilleure répartition de son poids entre les contribuables concernés, rencontre notre accord.

Nous le voterons donc, car il est effectivement souhaitable de mettre fin le plus rapidement possible aux injustices qui ont été enregistrées et de faire bénéficier les assujettis à la future taxe d'habitation des différents abattements et des dispositions sociales contenues dans le projet de loi.

Nous vous sommes reconnaissants, monsieur le secrétaire d'Etat, d'avoir prévu la possibilité, pour les conseils municipaux, de prendre des mesures d'adaptation et d'étalement sur plusieurs années des variations de pression fiscale qui ne manqueront pas de se faire jour, nous en sommes convaincus. C'est une mesure extrêmement sage et qui rendra service à nos élus locaux qui auront certainement de nombreux problèmes à résoudre.

Mais vous conviendrez qu'il est difficile de ne pas aborder, dans ce débat, le problème plus général des difficultés financières de nos collectivités locales, difficultés consécutives, vous le savez bien, aux nombreuses missions et charges nouvelles qu'elles doivent assumer.

Il est temps de donner aux administrateurs locaux les moyens de faire face à leurs obligations et à leurs tâches.

Certes, le projet d'aujourd'hui constitue une phase indispensable mais insuffisante. Nous devrions être très rapidement saisis du projet de loi concernant la taxe professionnelle afin d'aborder dans les meilleures conditions le débat, promis ici par M. le ministre de l'intérieur, sur la répartition des charges entre l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics que sont les communautés urbaines et les régions.

Nous sommes conscients que la véritable réforme des finances locales ne pourra être mise en œuvre qu'à la suite de cet énorme travail de ventilation. En prévision de ce débat, nous aimerions soumettre à votre réflexion et à celle de vos collaborateurs quelques suggestions propres à augmenter les ressources de nos départements et de nos communes, voire de nos régions.

Ainsi, en ce qui concerne le V. R. T. S. — versement représentatif de la taxe sur les salaires — ne pourrait-on pas étudier la possibilité de réduire de vingt à quinze ans la durée de sa mise en place complète ?

De plus, ne pourrait-on pas incorporer dans le calcul du ratio de l'impôt sur les ménages, qui sert à la répartition partielle du V. R. T. S., le montant de la consommation d'eau et de la taxe d'assainissement payé par nos familles ?

D'autres mesures ont déjà été évoquées, par exemple la possibilité d'octroyer à nos communes des prêts à long terme et à faible taux d'intérêt car le service de leurs dettes s'alourdit nettement plus vite que leurs ressources n'augmentent.

J'insisterai également sur la nécessité d'étudier la possibilité de rembourser, sous une forme ou sous une autre, la T. V. A. payée par les communes pour les travaux d'investissements qu'elles effectuent.

Pour en revenir au projet, j'aimerais poser une question concernant l'interprétation des alinéas I et IV de l'article 11. L'alinéa I^{er} prévoit que pour l'application de certaines dispositions du texte, il est tenu compte des règles particulières prévues par l'ordonnance de 1945 qui étaient en vigueur dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Cela signifie-t-il que les dispositions en vigueur dans ces départements seront maintenues après le vote de la loi ? Personnellement, je le pense, mais pour lever toute ambiguïté, je voudrais obtenir confirmation de votre part que le taux d'abattement, notamment, ne pourra être inférieur par personne à charge au septième de la valeur locative moyenne.

De plus, monsieur le secrétaire d'Etat, qui sera désormais compétent pour décider de l'abattement supplémentaire à la base ? Sera-ce le conseil général, comme c'est le cas actuellement, avec une possibilité de fixer l'abattement à un montant ne pouvant excéder 25 p. 100, ce qui est nettement plus que ne le prévoit votre projet ; ou bien sera-ce le conseil municipal ?

Enfin, je voudrais savoir si les plus défavorisés, et notamment les personnes non soumises à l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou les allocataires du fonds national de solidarité pourront toujours prétendre au dégrèvement de la taxe d'habitation, comme cela est prévu à l'article 21 de l'ordonnance de 1945. J'attends votre réponse avec beaucoup d'intérêt.

Telles sont, monsieur le secrétaire d'Etat, les quelques observations et réflexions qu'appelaient de ma part l'examen de votre projet de loi. Nous voterons donc ce texte, compte tenu surtout des engagements que vous avez pris de déposer, avant la fin de la session, le projet de loi sur la taxe professionnelle et de proposer à nos réflexions, au début de la session prochaine, le problème fondamental de la répartition des charges et des ressources entre l'Etat et les collectivités locales.

Nous vous faisons confiance et c'est la raison pour laquelle nous vous apportons notre appui. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. Rossi.

M. André Rossi. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je ne reprendrai pas l'analyse technique du projet qui a été faite avec beaucoup de pertinence par notre collègue M. Ginoux, au nom du groupe des réformateurs démocrates sociaux, mais je soulignerai quelques aspects de ce débat et notamment la hâte presque insolite du Gouvernement, qui nous a conduits tout à l'heure à opposer la question préalable et qui nous incitera à voter le renvoi du texte jusqu'au moment où nous connaîtrons effectivement le sort réservé à l'ex-patente et la définition d'autres relations fiscales — c'est le point le plus important dans notre esprit — entre l'Etat et les collectivités locales. Car nous allons, mes chers collègues, tenir finalement sur le problème de la fiscalité locale, en quelques mois, trois débats successifs : celui d'aujourd'hui, celui sur la taxe locale d'urbanisation et celui sur la patente. L'ensemble aurait mérité d'être regroupé.

Sur la patente je ne reviendrai pas. Les bruits les plus contradictoires ont circulé. Contradictoires ont été en effet les clarifications gouvernementales puisqu'il n'y a pas si longtemps on pouvait craindre qu'elle fût départementalisée, ce qui aurait contraint les communes à de considérables augmentations de la contribution mobilière et des deux contributions foncières.

Certes, le projet prévoit pour 1974 de maintenir l'équilibre entre les quatre contributions jusqu'à remplacement de la patente par la taxe professionnelle. Or je note, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'on va exonérer de la taxe foncière sur les propriétés bâties les outillages fixes des industries, c'est-à-dire qu'on va alléger la charge fiscale des industries pour aujourd'hui autant celle des autres propriétaires fonciers. L'article 8 consiste à manipuler pour 1974, en réduction la taxe foncière, et en hausse la patente, ce qui, vous l'avouerez, est une mauvaise méthode, laquelle, au surplus, hypothèque déjà le futur débat sur la patente.

Cette hâte nous inquiète. Qu'on ne nous reproche pas de provoquer un retard, puisque, si retard il y a, il est dû au Gouvernement qui n'a pas encore réussi, semble-t-il, à se faire une doctrine sur le remplacement de la patente, alors qu'à quelques mois près on pourrait mettre en place un système plus cohérent.

Pour montrer le caractère hâtif et dès lors un peu anormal de ce débat, il suffit de mentionner — le rapporteur l'a fait tout à l'heure — la taxe d'enlèvement des ordures ménagères dont

les bases de calcul sont injustes puisqu'elle correspond moins à un service rendu qu'à l'existence d'un bien immobilier. Votre exposé des motifs annonce un projet tenant mieux compte du service réellement rendu à l'usager. Pourquoi, alors, ne pas l'avoir présenté dans le débat d'aujourd'hui ?

Quant aux trois « vieilles » — foncier bâti, foncier non bâti et mobilière — sur lesquelles porte notre débat, nous ne pouvons laisser dire, comme le fait l'exposé des motifs du projet, que « la participation active des commissions communales aux travaux de la révision garantissait le respect des intérêts des collectivités locales et des contribuables ».

Je ne sais pas comment les choses se sont passées dans le reste de la France, mais je connais des communes où la procédure s'est limitée d'abord à une réunion pour prendre connaissance des locaux types, puis à une réunion pour informer des classements par catégorie, mais sans communiquer encore les coefficients, et enfin à une consultation de quinze jours pour examiner les travaux avec les valeurs locatives. Or celles sont, surtout dans un laps de temps aussi bref, les possibilités de travail d'une commission quand on sait qu'elle ne dispose d'aucun moyen légal de vérification ? Elle n'a, par exemple, pas le droit de visite des locaux.

Tout cela conduit les contribuables comme les élus à se méfier d'une mise en place hâtive de la réforme, surtout, je l'ai déjà dit, quand s'y ajoute l'ignorance où tout le monde se trouve du sort de l'ex-patente.

En réalité, si la méfiance des élus prend une telle ampleur, c'est parce qu'ils sont confrontés à des augmentations constantes de leur budget qui aboutissent — tout le monde l'a dit — à des impôts parfaitement insupportables et, dès lors, toute modification des bases du calcul leur fait craindre des pesées accrues sur certaines catégories de contribuables.

Dans le temps de parole si court qui m'est accordé, il n'est pas possible d'énumérer la longue liste des transferts de charges de l'Etat sur les collectivités locales, sans omettre l'irritant problème de la T. V. A. qui permet à l'Etat de récupérer souvent plus qu'il n'accorde en subvention. Mais tout ceci ajouté à la complexité administrative, à l'impression d'une tutelle sans cesse accrue, provoque un malaise, une incertitude et souvent même un découragement qui conduisent bien des élus locaux, aussi bien des villes que des villages, à se demander s'ils pourront longtemps assurer la gestion et le destin de leur commune.

Ils attendaient une réforme des finances locales qui leur assure de véritables moyens de gestion. Ils savent, en effet, que dans la plupart des pays du Marché commun les recettes de l'impôt vont pour 40, 50 et parfois 60 p. 100 aux collectivités locales, alors que chez nous cette part ne dépasse pas 15 p. 100 pour assurer, néanmoins, la moitié des équipements publics, et cela avec des impôts qui, même révisés, demeureront injustes puisqu'ils ne tiendront pas compte du revenu des contribuables.

C'est si vrai, d'ailleurs, que l'Etat a cessé depuis longtemps de les utiliser pour son budget, préférant l'alimenter par l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur la consommation.

Monsieur le secrétaire d'Etat, nous avons présenté, lors des dernières élections, des propositions précises pour une nouvelle répartition des charges entre l'Etat, les départements et les communes et, par voie de conséquence, pour une nouvelle répartition des impôts entre les trois, afin de permettre aux collectivités locales de s'équiper et de se gérer dans des conditions plus normales.

Votre projet n'apporte rien en ce domaine puisqu'il se contente de débaptiser les anciens impôts et d'en reviser quelque peu les bases devenues archaïques. Mais il ne règle en rien les véritables problèmes des finances locales.

Nous attendions un débat d'ampleur qui redéfinisse réellement les relations entre l'Etat et les collectivités locales. Vous nous offrez des ajustements. C'est pourquoi nous serons nombreux, tout à l'heure, à voter le renvoi en commission pour une étude plus approfondie et plus sérieuse. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs démocrates sociaux.)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Bignon, rapporteur. La commission est saisie de nombreux amendements qu'elle souhaite examiner immédiatement. Pour lui permettre de le faire, je propose que la suite de nos débats soit renvoyée à la prochaine séance.

M. le président. Votre demande me paraît tout à fait justifiée.

En conséquence, la suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 8 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 637 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale. (Rapport n° 807 de M. Charles Bignon, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.)

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures vingt.)

Le Directeur du Service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
MARCEL CHOUVERT.

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

DE LA

1^{re} Séance du Mardi 4 Décembre 1973.

SCRUTIN (N° 47)

Sur la question préalable opposée par M. Waldeck L'Huilier à la discussion du projet de loi sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale.

Nombre des votants.....	483
Nombre des suffrages exprimés.....	482
Majorité absolue.....	242
Pour l'adoption.....	213
Contre	269

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

Ont voté pour :

MM.
Abadie.
Abelin.
Aiduy.
Alfonse.
Allainmat.
Andrieu
(Haute-Garonne).
Andrieux
(Pas-de-Calais).
Ansart.
Arraut.
Aumont.
Ballot.
Ballanger.
Balmigère.
Barbet.
Bardol.
Barel.
Barthe.
Bastide.
Bayou.
Beck.
Bégault.
Benoist.
Bernard.
Berthelot.
Berthouin.
Besson.
Billoux (André).
Billoux (François).
Bonnet (Alain).
Bordu.
Boudet.
Boulay.
Bouilloche.
Bouvard.
Briane (Jean).
Brochard.
Brugnon.
Bustin.
Canacos.
Capdeville.
Carlier.
Caro.
Carpentier.
Cermolacce.
Césaire.
Chambaz.
Chandernagor.
Chauvel (Christian).
Chevenement.
Mme Chonavel.

Clérambeaux.
Combrisson.
Mme Constans.
Cornette (Arthur).
Cornu-Gentille.
Cot (Jean-Pierre).
Crépeau.
Daillet.
Dalbera.
Darriot.
Darras.
Defferre.
Delelis.
Delorme.
Denvers.
Depletri.
Deschamps.
Desmulliez.
Donnez.
Dronne.
Dubedout.
Ducoloné.
Duffaut.
Dugoujon.
Dupuy.
Duraffour (Paul).
Durafour (Michel).
Duroché.
Durozée.
Dutard.
Eloy.
Fabre (Robert).
Fajon.
Faure (Gilbert).
Faure (Maurice).
Felix (Léon).
Filloud.
Flszbin.
Forni.
Franceschi.
Frêche.
Frelaut.
Mme Fritsch.
Gagnaire.
Gaillard.
Garciu.
Gau.
Gaudin.
Gauraud.
Ginoux.
Giovannini.
Gosnat.
Gouhier.

Gravelle.
Guerlin.
Haesebroeck.
Hage.
Hauaherr.
Houël.
Houteer.
Huygbes des Etages.
Ihuel.
Jans.
Josselin.
Jourdan.
Joxe (Pierre).
Juquin.
Kalinsky.
Kliffer.
Labarrère.
Laborde.
Lagorce (Pierre).
Lamps.
Larue.
Lassère.
Laurent (André).
Laurent (Paul).
Laurisergues.
Lavielle.
Lazzarin.
Lebon.
Lecanuet.
Leenhardt.
Le Foll.
Legendre (Maurice).
Legrand.
Lejeune (Max).
Le Meur.
Lemoine.
Le Pensec.
Leroy.
Le Sénéchal.
L'Huilier.
Longueuene.
Loo.
Lucas.
Madrelle.
Maisonnat.
Marchals.
Martin.
Maase.
Massot.
Maton.
Mauroy.
Médecin.

Mermaz.
Mesmin.
Mexandeau.
Michel (Claude).
Michel (Henri).
Millet.
Mitterrand.
Mollet.
Montagne.
Mme Moreau.
Muller.
Naveau.
Niles.
Notebart.
Odru.
Péronnet.
Phillbert.
Pidjot.
Pignol (Lucien).
Pimont.

Planeix.
Popereau.
Porelli.
Pranchère.
Ralite.
Raymond.
Renard.
Rieubon.
Rigout.
Roger.
Rossi.
Roucaute.
Ruffe.
Saint-Paul.
Sainte-Marie.
Sanford.
Sauzedde.
Savary.
Schloesing.
Schwartz (Gilbert).

Sénès.
Servan-Schreiber.
Soustelle.
Spénale.
Stohlin.
Mme Thome - Patenôtre.
Tourné.
Vacant.
Vals.
Ver.
Villa.
Villon.
Vivien (Alain).
Vizet.
Weber (Claude).
Zeller.
Zuccarelli.

Ont voté contre :

MM.
Allières (d').
Alloncle.
Ansquer.
Anthonioz.
Antoune.
Aubert.
Audinot.
Barberot.
Barrot.
Bas (Pierre).
Baudja.
Baudouin.
Baumel.
Bécam.
Belcour.
Bénard (François).
Bénard (Mario).
Bennetot (de).
Bérouville (de).
Bérard.
Beraud.
Berger.
Bernard-Raymond.
Beitencourt.
Beucler.
Bichat.
Bignon (Albert).
Bignon (Charles).
Billotte.
Bisson (Robert).
Bizet.
Blanc.
Blary.
Blaa.
Bolnwillers.
Boisdé.
Bolo.
Bonhomme.
Boscher.
Boudon.
Boulin.
Bourdellès.
Bourgeois.
Bourges.
Bourson.
Boyer.
Braun (Gérard).
Brial.
Brillouet.
Brocard (Jean).
Brogie (de).

Brugerolle.
Brun.
Buffet.
Burckel.
Buron.
Cabanel.
Caill (Antoine).
Caillaud.
Caille (René).
Catin-Bazin.
Caurier.
Cazenave.
Cerneau.
Ceyrac.
Chaban-Delmas.
Chalandon.
Chamant.
Chambon.
Chassagne.
Chasseguet.
Chauvet.
Chazalon.
Chinaud.
Claudius-Petit.
Cointat.
Cornet.
Cornette (Maurice).
Corrèze.
Couderc.
Coulais.
Cousté.
Couve de Murville.
Crenn.
Crespiln.
Cressard.
Dahalan.
Dameite.
Dassault.
Debré.
Degraeve.
Delatre.
Delhalle.
Dellaune.
Delong (Jacques).
Denlau (Xavier).
Denis (Bertrand).
Deprez.
Dezanlia.
Deatremau.
Dhinnin.
Dommati.
Donnadieu.

Dousset.
Drapier.
Ducray.
Duhamel.
Durieux.
Duvillard.
Ehm (Albert).
Falala.
Fanton.
Favre (Jean).
Feit (René).
Flornoy.
Fontaine.
Forens.
Fosaé.
Fouchet.
Fouchler.
Foyer.
Frédéric-Dupont.
Frey.
Gabriac.
Gabriel.
Gastines (de).
Georges.
Gerbet.
Girard.
Glissinger.
Glon.
Godefroy.
Godon.
Goulet (Daniel).
Grandcolas.
Granel.
Graziani.
Grimaud.
Grussenmeyer.
Guermeur.
Guillermiln.
Guillod.
Hamel.
Hamelin.
Harcourt (d').
Hardy.
Mme Hantecloque (de).
Hersant.
Herzog.
Hoffer.
Hunault.
Icart.
Inchauspé.
Jacquet (Michel).

Jarrige.	Marie.	Peyret.	Seitlinger.	Tiberi.	Vivien (Robert-André).
Jarrot.	Massoubre.	Pianta.	Simon.	Tissandier.	Vollquin.
Joanne.	Mathieu.	Pinte.	Simon-Lorière.	Tomasini.	Voisin.
Joxe (Louis).	Mauger.	Piot.	Soisson.	Turco.	Wagner.
Julia.	Maujolan du Gasset.	Plantier.	Sourdille.	Valenet.	Weber (Pierre).
Kasperelt.	Mayoud.	Pons.	Sprauer.	Valleix.	Weinman.
Kédinger.	Méhaignerie.	Poulpique (de).	Mme Stephan.	Vauclair.	Weisenhorn.
Kerveguen (de).	Métayer.	Préaumont (de).	Sudreau.	Verpillière (de la).	
Krieg.	Meunier.	Pujol.	Terrenoire.	Vitter.	
Labbé.	Missoffe.	Quentier.			
Lacagne.	Mohamed.	Rabreau.			
La Combe.	Moine.	Radius.			
Lafay.	Morellon.	Raynal.			
Laudrin.	Mourot.	Renouard.			
Lauriol.	Narquin.	Réthoré.			
Le Douarec.	Nessler.	Ribadeau Dumas.			
Legendre (Jacques).	Neuwirth.	Ribes.			
Lelong (Pierre).	Noal.	Ribière (René).			
Lemalre.	Nungesser.	Richard.			
Lepage.	Offroy.	Rickert.			
Le Tac.	Ollivro.	Rivière (Paul).			
Le Theule.	Omar Farah Ht'reh.	Rivière.			
Ligot.	Ornano (d').	Rocca Serra (de).			
Llogier.	Palewski.	Rolland.			
Lovato.	Papet.	Roux.			
Macquet.	Papou.	Sablé.			
Malène (de la).	Partrat.	Sallé (Louis).			
Maoulou.	Peizerat.	Schnebelen.			
Marcus.	Peretti.	Schwartz (Julien).			
Marette.	Petit.	Ségard.			

S'est abstenu volontairement :

M. Montesquiou (de).

N'ont pas pris part au vote :

MM. Chaumont, Sauvaigo.

Excusés ou absents par congé :

(Application de l'article 162, alinéas 2 et 3, du règlement.)

MM. Beauguitte, Commenay, Jalton.

N'a pas pris part au vote :

M. Edgar Faure, président de l'Assemblée nationale.

(Le compte rendu intégral de la 2^e séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)

