

## CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5<sup>e</sup> Législature

## SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

COMPTE RENDU INTEGRAL — 64<sup>e</sup> SEANCE2<sup>e</sup> Séance du Mardi 10 Juin 1975.

## SOMMAIRE

1. — Suppression de la patente et institution d'une taxe professionnelle. — Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 3907).  
Discussion générale (suite) : MM. L'Huillier, Muller, Bouloche, Pons, Dubedout, Ligot, Frelaut, Ginoux, Goulet, Massot, de Broglie.  
Renvoi de la suite de la discussion.
2. — Ordre du jour (p. 3924).

PRESIDENCE DE M. EDUARD SCHLOESING,  
vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.  
M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

SUPPRESSION DE LA PATENTE  
ET INSTITUTION D'UNE TAXE PROFESSIONNELLE

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence,  
d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle (n<sup>o</sup> 1634, 1695).

Ce matin, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale.

Dans la suite de cette discussion, la parole est à M. L'Huillier.

M. Waldeck L'Huillier. Mesdames, messieurs, la réforme des finances locales vient une nouvelle fois devant notre Assemblée. Le Gouvernement, pressé par la nécessité de sembler proposer une réforme, nous offre aujourd'hui, après les nouvelles bases du foncier bâti, du foncier non bâti et de la contribution mobilière, la suppression de la patente.

« Tout vient à point qui sait attendre », a dit ce matin notre rapporteur. Néanmoins nous attendons depuis plusieurs années la réforme essentielle qui nous fut promise et qui est toujours en gestation, la véritable réforme que constituerait le transfert à l'Etat des charges des collectivités locales et qui semble maintenant faire l'objet d'un plan de cinq ans. La véritable odyssée que connut la commission Pianta-Mondon dure encore et semble ne pouvoir finir qu'avec un changement radical de politique.

En fait, renforcer les structures, comme vous le préconisez si fréquemment, est bien moins urgent que d'assurer des finances saines et équilibrées et d'offrir la possibilité d'emprunts peu coûteux. De bonnes finances, jointes au sens des responsabilités qu'ont les élus locaux, permettront ensuite de faire une bonne politique municipale.

Instituée par un décret du 17 mars 1791, la patente faisait suite à la suppression des maîtrises et des jurandes ainsi que des « vingtièmes » et, pour ne pas remonter plus loin, à certaines lettres patentes de Louis XIII.

La disparition du quatrième impôt local, basé depuis 1917 sur des principaux fictifs, a été maintes fois envisagée : autant de tentatives avortées contre cette taxe qui, sous sa forme moderne, eut pour père, en fait, Joseph Caillaux, le 1<sup>er</sup> avril 1900 !

Laissant à mon ami Dominique Frelaut le soin de traiter des finances locales en général, j'analyserai le projet de loi n<sup>o</sup> 1634. Mais auparavant je tiens à protester contre les méthodes de travail parlementaire imposées par le Gouvernement.

Depuis le début de cette session, la commission des lois a dû examiner, parmi bien d'autres, trois importants projets de loi portant sur le divorce, la loi foncière et la patente, le tout à un rythme qui interdit tout temps de réflexion et d'étude aux députés, souvent appelés à voter aveuglément des textes de cette importance, sans parler des réunions intempestives de la commission des lois pendant les séances, ce qui est anormal et, au demeurant, contraire aux principes parlementaires.

Le Gouvernement se réserve le droit d'étudier pendant des années des textes législatifs que nous devons voter en quelques semaines, voire en quelques jours. C'est une façon curieuse de comprendre le rôle du Parlement, qui tend, en fait, à le réduire.

Il serait plus profitable aux finances des collectivités locales de consacrer une session extraordinaire à la discussion d'un texte de loi aussi important pour l'avenir des communes et des départements, d'autant plus qu'il nous est demandé d'en discuter sans avoir reçu les éléments d'appréciation que vous auriez dû, monsieur le secrétaire d'Etat, vous efforcer de nous procurer.

L'absence de travaux statistiques empêche les parlementaires d'apprécier les conséquences qu'aurait ce texte s'il était voté dans sa forme actuelle — je pense notamment aux articles 3, 12 et 13.

Tout se passe comme si le Gouvernement fuyait une ample et sérieuse discussion sur les finances locales. Alors que les ressources et les dépenses communales et départementales constituent un tout, on nous a proposé une mise à jour en trois parties et en trois ans.

Nous avons d'abord discuté la loi du 31 décembre 1973 sur la modernisation de la fiscalité directe locale, qui concernait l'assiette de la taxe foncière et de la taxe d'habitation.

Puis, dans une sorte de galop d'essai, a été présenté le projet n<sup>o</sup> 931 dont l'essentiel résidait en la départementalisation de la patente et dont le texte qui nous est aujourd'hui soumis n'est qu'une deuxième mouture, un peu simplifiée et corrigée, qui ne reprend pas d'ailleurs un élément de l'autre projet : le bénéficiaire.

Enfin, reportée chaque année, est attendue avec une grande impatience par les maires, dont le dernier congrès national a été un puissant écho, la prise en charge par l'Etat des dépenses qui sont de son ressort et non de celui des collectivités locales.

Là réside le véritable remède de la crise des finances locales, non dans des rafistolages. Le ministre de l'intérieur a fait des promesses successives qui, à peine formulées, ont été oubliées. Voilà où gît le problème.

Réclamée depuis longtemps, la mort de la patente, impôt vétuste, inique, offrant des disparités considérables, d'un âge très avancé, était inévitable depuis 1917. Mais il faut se souvenir que le produit de cet impôt fournit tant bien que mal la moitié des recettes directes des collectivités locales.

Ambitieux, ce projet envisage dans son exposé des motifs d'être l'aboutissement de la transformation des trois autres taxes locales, d'alléger et de moderniser les bases d'imposition des petites patentes en augmentant celles des entreprises importantes, de simplifier le mécanisme de cette quatrième taxe, de réduire en deux étapes les disparités existant entre collectivités locales, enfin d'instituer un fonds départemental qui serait alimenté par un écrêtement de la taxe professionnelle de certaines entreprises exceptionnelles.

Que résulte-t-il de ces intentions ?

Le projet de loi qui nous est présenté soulève de nombreuses critiques et suscite de nombreux amendements. Cette taxe n'a pas une assiette convenable ; elle est injuste par certains aspects. M. Burckel, ce matin, en évoquait timidement les « incertitudes ». Comme je l'ai dit tout à l'heure, il comporte un changement par rapport au précédent projet : l'abandon du bénéfice comme assiette.

Mais la critique la plus déterminante, la plus grave, que l'on peut faire à ce projet, c'est qu'il n'apporte aucune ressource nouvelle aux municipalités et aux départements. Vous êtes obligé de le reconnaître, monsieur le secrétaire d'Etat. On peut même envisager des diminutions de recettes par suite des limitations stipulées aux articles 12 et 13.

D'autre part, le plafonnement des taux entraînera inévitablement dans les prochaines années un transfert et une aggravation du poids de la taxe d'habitation pour de très nombreuses communes. Ainsi que M. le rapporteur l'a indiqué, c'est une atteinte très grave à l'autonomie de la commune qui n'est pas ainsi maîtresse de son administration. Le souci affiché par le Gouvernement de mieux répartir les charges a pour but d'alléger non pas la patente des commerçants et artisans mais celle des grosses sociétés, et en même temps de faire supporter aux petits propriétaires et aux locataires les charges allégées par ailleurs.

En effet, l'article 12 du projet de loi limite à 120 p. 100 du taux communal moyen le taux de la taxe que pourra fixer le conseil municipal. Or, ce conseil municipal devra alors, pour disposer des mêmes recettes, augmenter dans des proportions considérables le foncier et surtout la taxe d'habitation, l'ancienne contribution mobilière. Cet argument est irréfutable. Vous avez d'ailleurs songé, monsieur le secrétaire d'Etat, aux conséquences du maintien d'un tel barrage. Dans le département des Hauts-de-Seine, vingt communes sur trente-six seront touchées par cet article 12 et certaines d'entre elles, notamment Villeneuve-la-Garenne, Rueil et Chaville, seront pratiquement paralysées. Dans le département du Val-de-Marne, vingt-deux communes sur quarante-sept seront également touchées.

En réalité, contrairement à ce que dit l'exposé des motifs, ce projet aboutira à un transfert de charges au sein même de la contribution professionnelle, c'est-à-dire des grosses patentes sur les petites. N'oublions pas que, là où la patente est lourde, les autres taxes locales le sont également. La loi du 31 décembre 1973, dont j'ai déjà parlé, produit des effets surprenants et le Gouvernement est bien averti de renseignements à ce sujet.

C'est sur ces points que je veux insister pour démontrer que la ligne suivie par le Gouvernement vise à transférer, comme il le fait dans le budget de la nation, les charges des gros contribuables sur les petits, qu'ils soient locataires ou patentés.

En se basant sur les principaux fictifs de 1972, les seuls que nous connaissons, qui totalisent 18 865 millions de francs, on s'aperçoit que la patente figure pour 9 376 millions, soit 51 p. 100, la taxe d'habitation pour 24 p. 100, le foncier bâti pour 17 p. 100, le foncier non bâti pour 7,23 p. 100.

Or, j'ai pu calculer, en me référant aux chiffres fournis par des communes du sud-est de la France concernant les nouvelles répartitions et les nouvelles charges issues de la loi du 31 décembre 1973, que l'on aboutit à des taux de transfert du foncier non bâti vers la nouvelle taxe d'habitation variant de un à quatre. Le foncier non bâti est considérablement dégrevé et la taxe d'habitation, déjà surchargée, est encore augmentée.

Dès lors, comment ne pas faire les constatations suivantes ?

On enregistre une surcharge de la taxe d'habitation au bénéfice du foncier non bâti puisque l'ancienne contribution mobilière est passée de cinquante à cent cinquante francs dans la plus grande partie des communes. Le mécanisme étant le même dans le projet de loi que nous examinons aujourd'hui, on assistera inexorablement — je le répète — aux phénomènes suivants :

Premièrement, un transfert des plus grosses taxes professionnelles vers les petites ;

Deuxièmement, un transfert de la taxe professionnelle dans son ensemble vers l'ancienne contribution mobilière, aboutissant à des hausses considérables de la taxe d'habitation. C'est la logique des articles 12 et 13 du projet de loi, et la possibilité laissée aux communes de différencier les taux ne peut compenser les 25 p. 100 de variation prévus à l'article 13, d'autant plus que les attributions du versement représentatif de la taxe sur les salaires peuvent inciter les assemblées locales à majorer l'impôt sur les ménages, donc la contribution mobilière, afin d'obtenir plus de la péréquation qu'assume le versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Par ailleurs, il convient d'empêcher l'Etat de décider par décret certaines exonérations dont la charge serait supportée en fin de compte par les collectivités locales.

Ainsi, étant donné la misère des finances locales, on en vient à faire passer au second plan l'esprit de justice fiscale, d'autant plus que la « réforme » n'a pas le caractère progressif inhérent à tout impôt démocratique. A ce sujet, je signale que l'intégration dans la nouvelle taxe professionnelle de la taxe sur la valeur locative des locaux professionnels — loi de 1926 — élimine de notre arsenal la seule taxe progressive. Vous le savez, monsieur le secrétaire d'Etat, puisque, passé le taux de 240 p. 100, l'autorisation de deux ministères est nécessaire.

Sans doute me répondrez-vous que les nouvelles données seront meilleures pour l'avenir. Mais, affectées d'un taux unique, les bases joueront le rôle des anciens principaux fictifs et ne seront pas plus justes. Les chiffres comparables sur la valeur locative n'ont pas été retenus. Il est regrettable que les éléments complémentaires promis à la commission des lois ne lui aient pas été fournis.

On ne dit pas — ce qui peut passer pour mensonge par omission — que ces valeurs locales ne peuvent pas servir pour l'établissement équitable des bases, d'une part, parce que le foncier non bâti n'est pas évalué comme le foncier bâti et que, de ce fait, le foncier non bâti est fortement minoré, et, d'autre part, parce que la valeur locative de la taxe d'habitation correspond à une dépense obligatoire du locataire ou de l'habitant et n'est pas de même nature que le loyer reçu par le propriétaire, lequel est considéré comme un revenu.

Ainsi, la manière dont on retient les bases ne peut favoriser les petits patentés. Le Gouvernement a fait procéder à des enquêtes très poussées, à des sondages. La preuve en est qu'il a donné quelques chiffres. Mais ces chiffres sont fragmentaires et d'autres restent secrets.

Le Gouvernement a varié dans l'élaboration des dispositions, en supprimant le bénéfice prévu dans le projet n° 931 et en utilisant le quart seulement de la masse salariale. Mais qui les nouvelles dispositions peuvent-elles avantager par rapport à l'ancienne patente ?

Permettez-moi de vous rendre attentif à ce chiffre : les anciens tableaux de la patente rendaient compte non pas de la masse salariale, mais du nombre de salariés et se modulaient de 1 à 24. En faisant intervenir la notion de masse salariale, la variation ne sera plus que de 1 à 3 ; elle sera donc bien moins progressive.

Il n'est pas juste non plus que ne soient pas exonérées totalement les coopératives agricoles et les SICA, comme elles l'étaient de la patente.

Vous avez abandonné le critère du bénéfice, lequel pourrait être localisé, quoi que vous en disiez.

Encore convient-il de retenir que le bénéfice est mal fixé et que la formule favorise les grosses sociétés : 40 p. 100 d'entre elles ne déclarent pas de bénéfices alors que les petits patentés assujettis au forfait sont trop frappés. C'est donc vers le bénéfice réel qu'il faut s'orienter.

Remarquons encore que grâce à ce dispositif, le petit commerçant qui d'aventure verrait diminuer la patente risque de voir sa taxe d'habitation augmenter d'un montant supérieur à l'économie ainsi réalisée. C'est tellement vrai que la diminution de 20 p. 100 de la patente des petits commerçants s'est traduite par une augmentation de la contribution mobilière.

Sur ce point, on peut donc conclure que les chiffres et les pourcentages avancés reflètent une incohérence que soulignent les différences d'évaluations des bases entre le projet de l'an

dernier et celui-ci : pour la patente, 117 milliards d'un côté et 154 milliards de l'autre. On peut aussi en déduire que la base d'imposition des entreprises industrielles n'augmentera pas de 25 p. 100 par rapport à la situation présente et que, par conséquent, la réduction prévue pour les petites patentes sera moins forte ; pour ma part, je ne crois pas qu'elle diminuera. Encore doit-on savoir que les deux milliards qui résultent de vos calculs négligent le fait que les assujettis aux petites patentes ont bénéficié d'une réduction de 20 p. 100.

Il semble aussi que les calculs effectués sur les mille entreprises considérées en dehors de leur environnement — communes ou départements — ou qui font l'objet d'une répartition, ne fournissent pas des éléments valables.

Enfin, pourquoi ne pas retenir la notion de chiffre d'affaires, plus facile à déterminer que le bénéfice ?

Dès lors que, dans l'esprit qui présidait à l'institution des centimes additionnels, on ne recourt pas à une simplification rationnelle qui tienne compte de l'extrême diversité des ressources fiscales des collectivités locales, il convient, sur la base d'une taxe moderne, d'asseoir cette taxe professionnelle sur quatre paramètres qui, avec la péréquation prévue — encore que celle-ci, si j'en crois certains chiffres, sera insignifiante — permettraient d'approcher de plus près la véritable solution.

C'est pourquoi la critique majeure que le groupe communiste fait au projet de loi n° 1634, c'est de ne retenir que deux critères, alors qu'il eût fallu en retenir quatre : la valeur locative et la masse salariale — dans la définition qu'en donnent nos amendements ; le chiffre d'affaires, élément évolutif de pondération qui est facile à contrôler ; enfin les bénéfices réels qui permettraient de toucher certaines industries qui ne seront pas frappées si l'on ne retient que la valeur locative et la masse salariale.

**M. Guy Ducloné.** Très bien !

**M. Waldeck L'Huilier.** Le groupe communiste, qui souhaite donner au conseil municipal le libre choix du taux de la taxe perçue au profit de la commune, a déposé des amendements dans ce sens.

L'un d'eux tend à instituer un taux progressif pour la taxe professionnelle, car seule la progressivité permet de frapper les redevables en fonction de leurs véritables possibilités contributives, de renforcer l'imposition des grandes entreprises en réduisant proportionnellement la charge pesant sur les entreprises petites et moyennes.

En conclusion, je dirai que le projet de loi qui nous est soumis présente, comme tant d'autres, un avantage pour le Gouvernement : il ne lui coûte rigoureusement rien ! A l'instar des lois sur la majorité à dix-huit ans, le divorce, l'interruption de grossesse, il n'exige aucun crédit, suivant le principe du Président de la République que l'on pourrait mettre en exergue de tous nos travaux : « Les mesures sociales les meilleures sont celles qui ne coûtent rien à l'Etat. »

Par ailleurs — autre moyen fréquemment utilisé pour tourner la volonté du Parlement quand il manifeste des velléités d'indépendance — l'intervention de plusieurs décrets est prévue. L'exonération de la patente, par simple décret, des laboratoires de recherche, ou bien d'Electricité et de Gaz de France, est à cet égard particulièrement significative.

Monsieur le secrétaire d'Etat au budget, le problème que pose la transformation de la patente est moins complexe que vous voulez bien le dire. Le projet du Gouvernement, qui suscite ici tant d'inquiétudes, n'a pas de base suffisante qui le rende valable et démocratique. Vous-même en sentez les limites. Le lien entre les trois taxes — foncière, d'habitation et professionnelle — vise, je l'ai démontré, à transférer les charges locales sur les petits assujettis.

Vous promettez de revoir tout cela dans quelques années. Mais pourquoi pas maintenant ?

La conclusion, c'est que les collectivités locales ne gagneront rien ; en fait, elles seront perdantes dans l'opération.

Pour sa part, le groupe communiste ne peut accepter ce projet qui sera voté sans connaissances suffisantes et dont on peut prévoir les conséquences qui se situent entre la hausse, rendue inévitable, de la taxe d'habitation et du foncier bâti et le brouillard des promesses gouvernementales sur le transfert des charges. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.)

**M. le président.** La parole est à M. Muller.

**M. Emile Muller.** Mesdames, messieurs, la vraie réforme, celle que le pays souhaite et que les responsables locaux attendent depuis fort longtemps, passe par la décentralisation, donc par le renforcement des pouvoirs locaux.

M. le Premier ministre — et je me réfère ici aux mêmes sources que M. le ministre de l'économie et des finances a citées ce matin — nous le rappelait à l'occasion du congrès des maires de France :

« De l'autonomie communale, nous avons retiré une énergie vitale et collective qui a fait la France républicaine. Je sais qu'il est nécessaire de donner un contenu concret à l'exercice de ces libertés, notamment sur le plan financier »

Monsieur le ministre, l'heure est effectivement venue de donner un contenu concret à ces innombrables promesses, si souvent répétées mais jamais tenues.

Or nous savons tous que la matière fiscale est difficile à manier et que des décisions précipitées risqueraient d'ébranler tout le système. Si tel est bien le cas, il faut le dire clairement et proposer un échéancier qui semble compatible avec les moyens dont vous pouvez disposer pour réaliser la réforme des finances locales, quitte à trouver des solutions transitoires permettant aux collectivités locales de retrouver provisoirement un équilibre financier gravement compromis.

M. le ministre des finances nous a annoncé un plan quinquennal pour sortir d'un système qui, tout le monde en est d'accord, a fait son temps. Ne serait-il pas possible de concrétiser cet engagement quant aux réformes à entreprendre dans ce domaine, en soumettant au Parlement une loi-cadre qui apporterait aux élus locaux les apaisements indispensables qu'ils sont en droit de demander après tant de promesses qui n'ont pas été honorées ?

Monsieur le secrétaire d'Etat, ce n'est pas dans quelques années qu'il faut prendre des mesures, c'est tout de suite. Aussi vous demanderai-je, pour garantir le développement harmonieux de nos villes et de nos villages, de sortir des chemins battus et de soumettre au Parlement, dans les meilleures conditions et dans les plus brefs délais, une loi-cadre où serait inscrite, dans un premier volet, le remboursement dès l'année prochaine de la T.V.A. prélevée sur les travaux d'intérêt général entrepris par les collectivités locales.

Ainsi s'instaurera la confiance indispensable à la conduite des affaires publiques et c'est dans la sérénité que l'ensemble des problèmes que je me permettrai d'évoquer pourront être, d'un commun accord, étudiés et résolus.

En outre, le Gouvernement devrait être en mesure de trouver une solution immédiate au problème posé par le système des subventions en créant un organisme financier spécialisé pour l'attribution de prêts à taux réduits aux collectivités locales dont les fonds libres devraient permettre d'atteindre cet objectif sans que cela entraîne une charge complémentaire pour l'Etat.

Ces mesures immédiates auraient le mérite de dégeler la situation actuelle. Mais bien entendu je ne verrais aucun inconvénient à ce que le Gouvernement aille plus loin dans cette direction.

Puis-je me permettre de rappeler une nouvelle fois ce qui est en 1968 — il y a sept ans — à la demande du Parlement et suivant en cela la proposition de notre regretté collègue Mondon, que le gouvernement d'alors s'était engagé à déposer dans les six mois sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet tendant à redéfinir clairement les tâches incombant à chacune des collectivités nationales et locales ?

Le projet qui nous est soumis aujourd'hui — et nous savons gré au Gouvernement d'avoir fait ce premier pas — n'est, comme l'a précisé le rapporteur, M. Burckel, et comme l'a souligné ce matin M. le ministre des finances, que le complément naturel et obligé de la loi du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale. Ses incidences ne pourront être pleinement appréciées que dans le cadre plus vaste des solutions que le Gouvernement entend apporter aux problèmes financiers des départements et des communes.

Si la substitution d'une taxe professionnelle à la patente doit garantir une meilleure redistribution du prélèvement global entre les différentes catégories de contribuables, il n'en demeure pas moins que le problème que je viens d'évoquer reste entier, ce qu'a d'ailleurs également noté M. le ministre de l'économie et des finances ce matin.

Quel que soit le texte définitif qui, je l'espère, sera adopté à la fin de ces travaux, je suis convaincu qu'il sera loin de donner satisfaction à tout le monde. Néanmoins, il faut permettre l'application de ces nouvelles dispositions quitte à pallier dans quelque temps les insuffisances qui pourraient se manifester.

Ce qu'il ne faut en aucun cas, monsieur le secrétaire d'Etat au budget, c'est remettre la décision à plus tard. Que ceux qui prétendent aujourd'hui ne pas être en mesure d'apprécier les répercussions de cette réforme, se relisent. Combien de

fois ont-ils critiqué l'absence de projets gouvernementaux en la matière, en invoquant les injustices inhérentes à la patente ! Nous en savons quelque chose, nous en faisons partie. Que de procès d'intention ! Aujourd'hui, et quelles que puissent être les insuffisances du texte qui sortira de nos délibérations, nous nous devons d'amorcer cette réforme qui, bien qu'elle n'apporte rien de plus aux collectivités locales sur le plan du produit global, n'en constitue pas moins un premier pas vers plus de justice fiscale.

Les insuffisances qui se révéleront ultérieurement devront faire l'objet d'une discussion approfondie, comme l'a d'ailleurs envisagé M. le Premier ministre, lors du congrès des maires de France.

« Après le renforcement et l'adaptation des structures », a-t-il déclaré, « le second objectif du Gouvernement est de procéder à une remise en ordre des relations entre l'Etat et les collectivités locales... »

« Une simplification de la répartition des responsabilités et des financements doit compléter la réforme des subventions d'équipement. L'objectif est de simplifier le circuit de décision et de financement dans l'intérêt des collectivités locales et des citoyens.

« Dans cet effort de clarification, on doit éviter de transférer encore davantage d'attributions aux administrations de l'Etat.

« Il s'agit, bien au contraire, d'accroître les compétences locales et d'accompagner ces compétences nouvelles des ressources correspondantes.

« Il apparaît préférable que les premières simplifications opérées concernent des domaines qui touchent directement la vie des citoyens. Elles devront nécessairement être étalées sur plusieurs années pour des motifs financiers évidents, mais aussi parce que cette démarche ambitieuse conduira de nombreux ministères à redéfinir le contenu et les moyens de leurs politiques sectorielles. »

Tout cela dépasse largement le cadre purement technique de la réforme qui nous est soumise aujourd'hui. Il s'agit là, une fois de plus, d'une énumération de perspectives d'avenir. Il n'empêche que la mise en chantier d'une réforme profonde des finances locales fondée sur une nouvelle distribution des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales ne peut être remise.

M. le rapporteur a d'ailleurs indiqué qu'en tout état de cause il va falloir, après ce premier pas, s'attaquer à l'origine même du malaise que ressentent tous les élus locaux et qu'ils ont exprimé une nouvelle fois, lors des dernières assises nationales des maires de France.

Nous sommes nombreux à savoir que ce problème ne peut pas trouver une solution immédiate ; tous ceux qui sont de bonne foi en conviendront. Mais remettre ce grand débat d'année en année, malgré les engagements des gouvernements successifs ne peut que rendre — il ne faut pas se le dissimuler — la situation explosive ou tout au moins créer un climat qui, s'il devait persister, augurerait mal des futures relations entre le pouvoir central et les élus locaux.

M. le rapporteur a aussi rappelé les engagements pris par M. le ministre de l'intérieur devant le Sénat. M. le ministre des finances a acquiescé et M. le Premier ministre, que je viens de citer, a confirmé.

Pourquoi dès lors ne pas avoir élargi le débat en apportant ainsi la preuve de votre volonté de dialogue avec le Parlement ?

Monsieur le secrétaire d'Etat, parallèlement à la réforme qui nous est soumise aujourd'hui, il est temps de prendre des mesures immédiates en faveur de nos villes et de nos villages.

Un certain nombre de propositions concrètes vous ont été présentées depuis de nombreuses années par l'association des maires de France. Je rappelle une nouvelle fois que la commission Mondon-Pianta a déposé ses conclusions depuis fort longtemps, mais nous n'en avons jamais été saisis. Ce débat, qui a été remis d'année en année, devrait permettre de les exploiter.

Il ne peut, en toute objectivité, prétendre manquer aujourd'hui des éléments nécessaires pour engager le dialogue avec l'Assemblée.

Mais il faut pour cela une volonté politique. Je dois à la vérité de dire que les relations du Gouvernement avec les élus locaux sont devenues depuis quelque temps plus faciles, et nous nous en félicitons. Il faut cependant davantage pour mener à bien cette grande réforme dont dépend la vie de nos collectivités locales et par là même l'équilibre de la nation.

Monsieur le secrétaire d'Etat, l'occasion est offerte au Gouvernement d'exprimer clairement sa volonté de faire des élus locaux, comme le déclarait M. le Premier ministre lors du congrès des maires de France, « des partenaires essentiels dans

l'action quotidienne des pouvoirs publics ». Si tel ne devait pas être le cas, je crains que la dégradation des finances locales ne nous mène à un affrontement qui serait catastrophique pour le pays.

Voilà un certain nombre de réflexions qui se situent en marge de la discussion sur la réforme de la patente, que certains de mes collègues analyseront d'une manière plus approfondie.

Sous réserve de l'adoption de quelques amendements que nous présenterons au cours de la discussion des articles, nous voterons le texte qui nous est soumis, conscients de la difficulté que posera son application, mais décidés, comme le souhaite M. le rapporteur, à corriger les imperfections qui pourraient se faire jour ensuite.

Permettez-moi avant de conclure, monsieur le secrétaire d'Etat, de vous dire combien nous approuvons, mes amis et moi, l'effort de simplification des mécanismes de localisation et de fixation des taux, ainsi que l'allègement de la charge des petits contribuables et des entreprises de main-d'œuvre. Nous ne manquerons pas de vous apporter notre soutien pour que cette nouvelle étape puisse être franchie.

Le vent de la réforme souffle à travers ce pays. La volonté du Gouvernement sera jugée à son action en ce domaine fondamental dont dépend le développement économique, social et culturel de la France.

Faites en sorte que le soutien de nos villes et de nos villages vous soit acquis pour la réalisation des grandes tâches qui vous attendent. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux et sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

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

M. André Bouloche. Monsieur le secrétaire d'Etat au budget, mes chers collègues, la patente, dont nous célébrons aujourd'hui la mort, est un impôt archaïque, injuste et figé. Son remplacement est souhaité à la fois par les collectivités, par l'administration fiscale et par les redevables, dont certains vont même jusqu'à réclamer sa disparition pure et simple.

Félicitons donc le Gouvernement de nous présenter, enfin, un peu plus de seize ans après que l'ordonnance du 7 janvier 1959 en a fixé le principe, un texte portant suppression de la patente et son remplacement par une taxe professionnelle.

Apparemment, le Gouvernement avait besoin d'un tel délai au moins pour réfléchir et arrêter sa position. En effet, un premier projet, déposé le 5 février 1974, c'est-à-dire quinze ans après le texte initial, et qui n'a pu être discuté du fait du bouleversement de la précédente session de printemps, était très notablement différent de celui que nous examinons aujourd'hui. C'est ainsi que l'assiette de la taxe professionnelle différait considérablement de celle qui, finalement, a été retenue dans le présent projet de loi : le bénéfice y était inclus, ce qui fait qu'on y retrouvait les divers éléments qui interviennent dans la composition du chiffre d'affaires. En fait, si l'on tient compte des proportions adoptées aujourd'hui, le bénéfice représenterait 42 p. 100 de l'assiette, les salaires étant pris en compte pour un quart seulement de leur montant : ce ne serait donc pas négligeable, loin de là !

Il en va tout autrement dans le projet de loi qui nous est soumis : la logique de la composition du chiffre d'affaires a été abandonnée au profit d'une commodité purement pratique, et c'est en vain que l'on rechercherait un fil conducteur dans vos propositions, qui traduisent un certain empirisme.

Nous supposons cependant que la doctrine du Gouvernement — et nous ne pensons pas qu'en la matière celui-ci songe à dénier sa filiation avec celui qui l'a précédé — est maintenant définitivement fixée puisque M. le ministre de l'économie et des finances nous présente le projet de loi n° 1634.

Cette réforme nous est présentée comme essentiellement technique ; mais elle est bien plus que cela ! Elle doit être appréciée dans l'optique de ceux qui reçoivent le produit de l'impôt, les collectivités locales, de ceux qui le déterminent et le perçoivent, l'administration fiscale, et de ceux qui doivent le payer, les redevables.

Tout en étant très conscient des problèmes posés aux fonctionnaires du ministère de l'économie et des finances par une réforme de cette ampleur, je m'attacherai essentiellement aux points de vue des collectivités locales et des contribuables.

En ce qui concerne les collectivités locales, je constate d'abord qu'on se méfie des communes et des départements.

Les articles 12 et 13 du projet de loi limitent leur liberté de fixer leurs impositions. On me rétorquera que, dans le système actuel, qui est absurde, ou tout est lié, de telles limitations sont fréquentes. Mais le texte du Gouvernement nous présente un

système véritablement curieux : la marge d'augmentation autorisée pour le taux serait de 10 p. 100 et le taux maximum ne pourrait excéder 120 p. 100 de la moyenne départementale de l'année précédente. A quelles situations va nous conduire un tel dispositif ?

En effet, si le texte que vous nous proposez est adopté, les communes ne quitteront un système contraignant — principaux fictifs liés les uns aux autres — que pour entrer dans un autre.

Pense-t-on réellement, avec de telles mesures, renforcer les structures locales, comme le Gouvernement en a annoncé l'intention ici, ce matin, par la voix du ministre de l'économie et des finances, et, au Sénat, il y a quinze jours, par celle du ministre de l'intérieur ?

Le Gouvernement doit donc s'expliquer clairement sur ces limitations et nous indiquer quelles craintes pourrait susciter en lui un retour à la liberté des communes. Puisse-t-il être très explicite sur ce point qui nous paraît fort important ! Si, en réalité, il craint que les communes n'imposent exagérément les activités industrielles par rapport aux autres catégories de contribuables, et si c'est pour cette raison qu'il prévoit les limitations en cause, il ne doit pas le cacher.

Quant à moi, je pense que c'est faire injure aux communes que de les croire incapables d'être équitables, dans leur gestion, à l'égard de leurs contribuables. D'ailleurs, aucune commune ne serait inconsciente au point de mener une politique qui écarterait de son territoire toute activité économique.

Je souhaite donc, monsieur le secrétaire d'Etat, que le Gouvernement soit très précis dans ses réponses et qu'il nous indique exactement ce qu'il peut craindre d'une éventuelle autonomie des communes.

De toute façon, le parti socialiste n'approuve pas ces limitations, et le groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche présentera des amendements tendant à supprimer toutes les entraves à l'autonomie et à la liberté des communes, notamment celles qui sont prévues dans les articles 12 et 13 du projet de loi.

Par ailleurs, toutes les incidences possibles du projet de loi sur l'aménagement du territoire ont-elles été bien pesées ? Je suis persuadé que tous les élus locaux qui siègent dans cette enceinte sont convaincus que l'application du projet tel qu'il nous est présenté risque de donner lieu à de grandes surprises.

Prenons l'exemple d'une petite commune où sont installés un certain nombre d'artisans, de petits commerçants, quelques membres de professions libérales et une usine employant de 150 à 200 ouvriers, laquelle constitue l'indispensable source d'emploi et d'activité industrielle. La commune cherchera — et c'est normal — à maintenir ses ressources. Les petits patentables étant très largement dégrévés, c'est l'usine qui, seule, subira de plein fouet les conséquences de la réforme : non seulement ses bases d'imposition seront augmentées, mais le taux communal sera majoré.

Ainsi, votre projet aboutira à rendre particulièrement pénible la situation d'une industrie unique dans une petite commune rurale ou semi-rurale. Or c'est exactement le contraire que nous devons rechercher, en général : il importe, chaque fois que cela est possible, de favoriser les implantations industrielles loin des grands centres.

**M. André-Georges Voisin.** Absolument !

**M. André Bouloche.** Pourquoi donc votre texte parvient-il au résultat inverse ?

En fin de compte, que se passera-t-il ? Les industriels seront incités à s'installer là où existaient déjà des industries. Ainsi s'accroîtra le phénomène de concentration industrielle.

**M. André-Georges Voisin.** C'est le fond du problème !

**M. André Bouloche.** J'ignore si l'on y a songé, mais c'est en tout cas le résultat auquel on va aboutir.

**M. Charles Josselin.** Parfaitement !

**M. André Bouloche.** A-t-on pensé au fait que les communes allaient être dressées les unes contre les autres ? Je ne puis croire que telle soit l'intention du Gouvernement ; cependant, le taux moyen de la patente pour l'ensemble du département, celui qui servira de taux de base, sera déterminé en fonction de celui qui sera fixé pour la ville-centre, où la matière imposable sera, bien entendu, la plus importante. Ce taux moyen sera donc assez bas. Les communes de la périphérie, où le taux de la patente est en général beaucoup élevé, ne pourront désormais dépasser ce taux moyen de 20 p. 100. Alors, de deux choses l'une : ou bien les communes de la couronne devront diminuer leurs taux de patente au risque de se trouver dans une situation

financière difficile, ou bien la ville-centre, cédant à leurs sollicitations, se décidera à majorer son taux. Quelle est, de ces deux hypothèses, celle qui vous paraît la meilleure, monsieur le secrétaire d'Etat ? Pour moi, aucune n'est bonne, et je vois poindre la menace d'un antagonisme permanent entre communes, profondément dommageable et regrettable.

On pourrait multiplier les exemples. Le Gouvernement a-t-il, en définitive, envisagé toutes les conséquences du projet qu'il nous soumet ? C'est une question que l'on est fondé à se poser.

Je sais qu'une enquête a été menée auprès de mille entreprises, que les données recueillies ont été soumises à un ordinateur, lequel a fourni toute une série de réponses. Mais est-ce là une démarche suffisante ? Ce n'est pas à vous, monsieur le secrétaire d'Etat, que j'apprendrai toute la marge qui existe entre les statistiques et la réalité, surtout dans un pays qui compte 36 000 communes et alors que précisément le problème se pose au niveau communal et à celui de chaque « patentable ».

Je suis donc persuadé que cet échantillon ne suffit pas, à lui seul, à cerner toute la diversité d'une réalité complexe, et il est fort probable que de nombreux cas imprévus ne manqueront pas d'apparaître. Songez à la variété des situations actuelles et aux 1 650 articles du tarif des patentes : tout cela est maintenant ramassé dans un texte assez condensé, et il en résultera de profondes disparités que vous ne prévoyez pas !

Il suffit, pour s'en convaincre, de voir ce qui s'est passé pour la loi du 31 décembre 1973 relative aux trois autres contributions locales. On avait fait, à l'époque, des simulations beaucoup plus fines que celles qui ont été effectuées cette fois-ci, et pourtant que de surprises : on a constaté nombre d'injustices et d'absurdités. Par exemple, beaucoup de locataires d'H. L. M. ont vu la taxe d'habitation augmenter ; or, précisément, l'union des organismes d'H. L. M. vient de proposer dans un ouvrage remarquable, qu'une aide à la personne permette d'améliorer le niveau de ces habitations. Les dispositions adoptées alors vont donc à l'inverse des propositions de l'union des organismes d'H. L. M., et cela est regrettable car c'est celle-ci qui a raison. Parallèlement, on constate que la taxe d'habitation affectant de luxueuses demeures se trouve diminuée, et je crois même savoir qu'une enquête est en cours à ce sujet.

Au cours d'un débat récent, au Sénat, nombre de sénateurs, faisant preuve de sagesse, ont regretté que le système de la loi de 1973 n'ait pas fonctionné « à blanc » pendant un an. Eh bien, je suis sûr que beaucoup, sur ces bancs, éprouvent un sentiment analogue à propos du texte qui nous est soumis.

Aujourd'hui, on nous demande de nous engager, mais on ne nous livre qu'un minimum d'informations. Les maires se demandent où le Gouvernement veut en venir !

A ce stade de la discussion, nous avons l'impression que le Gouvernement fait de l'électoratisme et qu'il a voulu simplement alléger les charges d'une catégorie de contribuables, que le ministre de l'économie et des finances agit en technicien et qu'il a cherché à créer un impôt plus simple, plus efficace pour supprimer ce tarif des patentes devenu pour lui un véritable cauchemar ; que le ministre de l'intérieur ne songe qu'à faciliter et à encourager les regroupements de communes car il veut renouveler, par un autre biais, une première tentative qui s'est révélée infructueuse et, enfin, que le Premier ministre, lui, ne songe qu'à donner une carotte aux communes qui accepteront les implantations de centrales électro-nucléaires.

Il aurait été bien préférable qu'une explication large et démocratique ait persuadé les communes et emporté leurs adhésions.

Quant au problème politique que pose l'équilibre entre les catégories de contribuables, qui y pense, en dehors des maires et de leurs conseillers municipaux ? Ceux-ci, c'est évident, seront rendus responsables de toutes les distorsions, anomalies ou erreurs que l'on pourra constater dans l'application de ce texte élaboré à la hâte bien qu'étant le résultat de seize ans de réflexion.

Instruits par l'expérience, les maires veulent savoir où ils vont. Ils entendent ne pas revivre la situation qui a suivi l'adoption de la loi de 1973. Ils souhaitent savoir où on les emmène avec cette suppression de la patente, avec le rapprochement des taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation, prévu à l'article 13 : ils n'ont, à cet égard, aucune précision. On leur demande, en somme, un vote dans le noir.

C'est pour cette raison que le groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche a déposé un amendement proposant que le texte soit appliqué « à blanc » pendant une année : on calculerait à la fois le produit de la patente et celui de la taxe professionnelle et l'on demanderait aux contribuables de payer la taxe la moins élevée, le rattrapage étant opéré au moyen de centimes de perception. Un tel procédé permettrait aux maires, aux conseillers municipaux, aux conseillers généraux et aux « patentables » d'être renseignés sur ce qu'on leur demande et sur ce qui va se passer.

Quant aux contribuables, il faut aussi tenir compte de leur point de vue. On comprend parfaitement qu'ils demandent une modification de l'impôt, et nous la réclamons avec eux. Mais la patente est publique et, dans les petites communes, il n'est évidemment pas souhaitable que des contribuables dont les niveaux de vie sont très différents soient traités d'une façon telle que l'inégalité sera encore accrue. Or, qui peut affirmer qu'il n'en ira pas ainsi, dans certains cas ?

Par exemple, il est permis de comparer l'imposition future des professions libérales, pour un chiffre d'affaires un peu inférieur à 350 000 francs, et celle des petits commerçants ou des artisans dont les bases seront déterminées en fonction du nombre de salariés qu'ils emploient. Rien ne nous garantit que des distorsions très graves n'apparaîtront pas.

Mais il faut replacer le problème dans l'ensemble de la fiscalité directe et ne pas oublier que, si 2 millions de personnes, physiques ou morales, sont assujetties à la patente, 18 millions le sont à la taxe d'habitation : pour nombre de ces dernières, 5 à 6 millions peut-être, c'est le seul impôt direct qu'elles paient.

S'il y a limitation de la patente, les communes et les collectivités ne pourront s'appuyer sans limite que sur les trois autres anciennes contributions locales et essentiellement sur la taxe d'habitation. Or les communes ont des besoins considérables en matière d'équipements, et, dans ces conditions, on peut sérieusement craindre un report de l'impôt payé antérieurement par les agents économiques sur celui qui sera acquitté par les habitants, c'est-à-dire principalement sur la taxe d'habitation.

Le Gouvernement y trouvera d'ailleurs avantage. Comme le rappelait ce matin M. Fourcade, lorsque les entreprises font des bénéfices — et tel est bien, en général, leur objectif — l'Etat paie la moitié de leur patente : donc si cet impôt diminue, l'Etat s'y retrouvera largement !

Un tel transfert constitue une injustice considérable. Le groupe des socialistes et des radicaux de gauche la réprovoque et considère que la limitation proposée par le Gouvernement n'est pas acceptable et risque d'entraîner des conséquences très graves, raison supplémentaire pour supprimer l'article 12 et pour modifier l'article 13 du projet de loi.

Au-delà de ces considérations, le problème prioritaire à résoudre — et chacun le comprend bien — est celui des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités, rapports qui constituent la contrepartie de l'autonomie et de la mission de ces collectivités. Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement prétend achever la modernisation de la fiscalité locale directe, alors que nous n'avons pas commencé à examiner la philosophie des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités. Il met la charrue devant les bœufs !

Faute du débat général que nous réclamons depuis longtemps, le plan de cinq ans risque d'être octroyé par petites doses sous couvert de réformes techniques, alors que le problème actuel, fondamentalement politique, est inséparable de la réforme des finances de l'Etat — on ne peut pas parler des finances des collectivités locales sans traiter de l'ensemble des ressources publiques — inséparable du renversement du rapport entre les impôts directs et les impôts indirects, inséparable de la majoration de la part des impôts de caractère progressif.

On peut discuter de ce dernier point et se demander si le produit de ces impôts progressifs doit aller davantage à l'Etat ou aux collectivités, mais la nécessité d'augmenter la progressivité est certaine. Discuterons-nous aussi de notre proposition tendant à instaurer un véritable impôt foncier destiné aux collectivités locales ? Un échange de vues doit s'instaurer sur ces questions au niveau le plus haut.

Sur ce sujet, nous entendrions présenter de nombreuses propositions. Encore faudrait-il que s'ouvre le débat, monsieur le secrétaire d'Etat, et qu'on ne s'en tienne pas à des discussions techniques, alors que les problèmes à régler sont politiques.

La situation financière des communes est très grave. Or la réforme de la patente — M. Fourcade l'a dit ce matin et cela ressort du texte du Gouvernement — n'apporte aucune amélioration à cette situation. Que le Gouvernement se reporte simplement au *Livre blanc* des maires des grandes villes, qui lui lancent un cri d'alarme. Il devrait immédiatement prendre la balle au bond et instaurer d'urgence ce débat. C'est une de nos exigences essentielles ; mais nous n'avons pas l'impression que le Gouvernement ait conscience de l'importance du problème.

Venons-en maintenant aux motivations plus concrètes de votre texte ; il s'analyse comme un transfert de charges des petits patentables vers les gros. C'est d'ailleurs pour donner suite à cette idée et non pour des considérations techniques que vous avez supprimé le bénéfice de la base d'imposition. La répartition était relativement facile à faire, mais vous vouliez aller plus loin dans le sens de ce transfert ; vous avez ainsi abandonné toute logique fiscale dans votre projet.

Si vous êtes animés par un souci d'équité à l'égard de contribuables se trouvant en position difficile ou victimes d'injustices — et nous partageons une telle préoccupation — nous ne pouvons que vous applaudir ; mais nous croyons que vous souhaitez avant tout avantager ceux que vous considérez comme faisant partie d'une clientèle électorale que vous tenez à vous attacher. (Applaudissements sur plusieurs bancs des socialistes et radicaux de gauche) alors que nous voulons, nous, les traiter aussi équitablement que tous les citoyens de ce pays. Et nous n'en faisons pas une affaire électorale !

C'est ce mobile qui a conduit le Gouvernement à présenter un texte aussi imparfait. Cela nous impose d'être d'autant plus circonspects. Nous devons veiller sur les intérêts de tous les contribuables, sur ceux des collectivités locales, sur l'autonomie de ces dernières, nous devons assurer l'information de toutes les parties prenantes, qu'il s'agisse des collectivités ou des redevables, avant que des décisions irréversibles ne soient prises. Ne comptez pas sur nous pour recommander aux communes et aux départements de faire un saut dans l'aventure.

Il convient donc de modifier profondément le texte du projet. A ce sujet, le Gouvernement prendrait un risque s'il demandait, au cours de la discussion des amendements, l'application de l'article 40 de la Constitution. En effet, cet article ne doit pas jouer, pour deux raisons fondamentales.

D'une part, le projet de loi qui nous est soumis porte suppression de la patente et institution d'une taxe professionnelle. Supprimer la patente, c'est l'affaire du Gouvernement ; l'article 40 ne joue pas pour lui. Instituer une taxe professionnelle, c'est créer une recette nouvelle. Or, il est de jurisprudence constante dans cette Assemblée que, dans ce cas, l'article 40 de la Constitution ne s'applique pas et que le droit d'amendement des parlementaires puisse s'exercer, même pour diminuer une recette nouvelle.

Ce premier argument me paraît extrêmement fort ; le second ne l'est pas moins.

Par ce texte, nous ne fixons pas le montant des ressources publiques ; nous établissons les modalités de fixation des bases d'imposition. Les ressources des communes ou des collectivités sont le résultat du produit d'une base par un taux, le taux étant fixé par les collectivités. Une modification de la base d'imposition ne saurait donc être considérée comme une diminution de ressources publiques. Par conséquent, le Gouvernement n'a pas le droit de demander l'application de l'article 40 de la Constitution ; le président de la commission des finances et le bureau de l'Assemblée n'ont pas le droit de dire qu'il est applicable.

Il est utile de le préciser dès maintenant : en effet, si les parlementaires se trouvaient privés de leur droit d'amendement, qui est reconnu par la Constitution, le texte risquerait d'être frappé d'inconstitutionnalité. Si cela devait se produire, la responsabilité — je le dis solennellement — en incomberait entièrement au Gouvernement et à la majorité. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

La situation des patentables était devenue inadmissible parce que sans véritable justification logique. La crise rend cette situation difficilement supportable à certaines catégories d'entre eux.

Des dispositions nouvelles sont donc nécessaires ; nous l'avons affirmé à maintes reprises. C'est sous cet angle que nous avons examiné le texte qui nous est soumis. Or ce texte est loin d'être satisfaisant et doit être profondément modifié pour rendre aux collectivités locales l'autonomie, et donc la liberté de fixer leurs impositions, dont on n'aurait jamais dû les priver. Les communes et les départements doivent être pleinement éclairés sur les conséquences multiples et les effets divers d'une réforme qu'on demande à l'Assemblée de voter. Sur ce point, dans l'ignorance quasi complète où nous sommes, nous considérons que le Gouvernement joue les apprentis sorciers.

Nous ne donnerons donc pas notre caution à un tel texte qui reviendrait à demander aux 36 000 communes de France de s'engager à l'aveuglette. Nous avons présenté des amendements ; notre vote dépendra du sort qui leur sera réservé.

Cependant, l'élément le plus important de ce projet n'y figure pas : c'est la détermination de la part des ressources publiques qui doit aller aux collectivités et de celle qui doit aller à l'Etat. Le débat le plus large doit s'ouvrir sur ce sujet, et le Gouvernement doit s'engager à ce qu'il s'installe le plus tôt possible. Il y va des finances locales, il y va de la démocratie locale. Il y va de la démocratie tout court. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

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

**M. Bernard Pons.** Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, « ce texte est d'une complexité certaine, mais il est nécessaire ». Tels sont les mots par lesquels, ce matin, M. le ministre de l'économie et des finances a commencé son intervention.

Il aurait pu dire : « Nécessité certaine, complexité évidente. »

**Nécessité certaine :** lors du vote de la loi d'orientation sur le commerce et l'artisanat, le Gouvernement s'était engagé solennellement à déposer un texte supprimant la patente et instituant à la place une taxe professionnelle. Cet engagement est aujourd'hui tenu : nous en donnons acte au Gouvernement.

**Complexité évidente :** la patente est un impôt injuste, figé et archaïque puisqu'il remonte à la loi du 2 mars 1791 ; les centimes additionnels survivent depuis 1917 ; et ce n'est pas seulement depuis quinze ans, monsieur Bouloche, qu'on se préoccupe de transformer la patente puisque la première commission installée au ministère des finances pour étudier ce problème a commencé à siéger en 1928. C'est dire que le problème est vraiment complexe !

**M. Jean Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Ou qu'on manquant d'imagination !

**M. Bernard Pons.** On comprend que le Gouvernement ait éprouvé des difficultés pour présenter son projet, qui vise essentiellement, ainsi que l'a indiqué le ministre de l'économie et des finances — à qui nous donnons acte de sa franchise — non pas à augmenter les ressources des collectivités locales, mais à alléger certains contribuables, en particulier les petits commerçants et les artisans, comme on s'y était engagé lors de l'examen de la loi d'orientation sur le commerce et l'artisanat.

Qui dit allègement dit aussi surcharge. Pour une ressource d'environ seize milliards de francs, le transfert portera sur environ deux milliards. Ce n'est donc pas une petite affaire.

Si M. le ministre de l'économie et des finances nous a parlé longuement, et d'une manière précise, des allègements, qui se situent entre 40 et 60 p. 100, il est passé beaucoup plus rapidement sur les surcharges qui frapperont ceux qui seront, non pas allégés, mais pénalisés.

Nous admettons le principe de cette surcharge, mais la politique exige la franchise. Or, monsieur le secrétaire d'Etat, ne vous faites pas d'illusion. L'intervention de l'orateur qui m'a précédé à cette tribune est très claire sur ce point : ni le Gouvernement ni sa majorité n'ont de bénéfice à retirer de cette réforme, de bénéfice au sens électoral où l'entendait M. Bouloche.

Le Gouvernement et sa majorité veulent poursuivre cette réforme des contributions directes et des contributions locales. La franchise doit alors être exemplaire à l'égard de tous les contribuables.

Certains d'entre eux constateront sans doute que le poids de la taxe professionnelle est inférieur de celui de la patente, mais d'autres seront frappés lourdement. M. le ministre de l'économie et des finances parlait d'une charge supplémentaire d'environ 25 p. 100 pour les industries et de 35 p. 100 pour certaines professions libérales ; mais il était sans doute loin de ce que sera demain la vérité. En effet, si le Gouvernement a procédé à des simulations, nous avons fait de même : une industrie de la Sarthe, par exemple, verrait ses charges augmenter de 130 p. 100. C'est peut-être nécessaire ; encore faut-il avoir la franchise de le dire.

J'insisterai sur un second point, qui a d'ailleurs été évoqué par l'orateur précédent.

Je crains que les dispositions du projet n'aillent dans un sens contraire aux orientations qui étaient données depuis de nombreuses années par les services de l'aménagement du territoire. Nous risquons de voir les mono-industries implantées dans les petites communes, considérant que le poids de la taxe professionnelle est maintenant trop lourd pour elles, envisager de se réinstaller dans des communes sièges de plusieurs industries. En tout état de cause, l'incitation pour les industriels à s'installer dans des communes sans implantations industrielles sera totalement supprimée.

Après avoir parlé des allègements et des surcharges, j'aborderai le chapitre des exonérations.

Dans le texte qui nous est soumis, il est proposé notamment une exonération en faveur des coopératives agricoles. Cette disposition a ému plusieurs de mes collègues.

Personnellement, je la trouve pleinement justifiée, car la coopération, en agriculture, n'est souvent que le prolongement de la production. Dans de nombreux départements qui connaissent une situation difficile, qui sont classés en zone de rénovation rurale ou en zone de montagne, la coopération agricole — et

ceci explique les difficultés qu'elle connaît — est très souvent venue suppléer l'industrie privée défaillante. Il me paraît donc essentiel, fondamental, qu'elle puisse bénéficier d'exonérations.

Le projet prévoit par ailleurs la création d'un fonds départemental de la taxe professionnelle.

Les ressources de ce fonds serviraient, à concurrence de 40 p. 100, à aider les petites communes qui connaissent des difficultés, nous a dit M. le ministre de l'économie et des finances, et, à raison de 60 p. 100, à inciter les communes à se regrouper.

Tout au long du propos de M. le ministre nous avons senti, sinon camouflée, du moins estompée, une certaine volonté permanente de regrouper les communes. Or le Parlement a déjà voté un texte relatif au regroupement des communes, et nous nous sommes à l'époque battus pour qu'aucune disposition contraignante ne soit inscrite dans la loi à l'encontre des quelque 37 500 communes que comptait alors notre pays. Environ mille communes ont, depuis, procédé à un regroupement.

Nous entendons depuis longtemps déjà parler de regroupement de communes ; mais pouvez-vous me dire, monsieur le secrétaire d'Etat, quel avantage trouverait le Gouvernement à n'avoir en face de lui que 2 000 communes, au lieu des 36 500 qui existent actuellement ? Pour ma part, après avoir longuement étudié le problème, je n'en vois aucun.

La France connaît actuellement un véritable « patriotisme communal », qui est exacerbé par les difficultés profondes que connaissent les collectivités locales. Dois-je rappeler que ces collectivités assurent les deux tiers des investissements des collectivités publiques et acquièrent 47 p. 100 des terrains achetés par ces dernières, cependant que l'aide moyenne provenant des subventions de l'Etat est tombée, au cours de ces dernières années, de 27 p. 100 à 16 p. 100 ?

Comment ces collectivités locales ne seraient-elles pas angoissées, certaines connaissant une situation financière extrêmement grave ?

Ce n'est pas en regroupant dix communes pauvres qu'on arrivera à faire une commune riche, avait déclaré Georges Pompidou, alors Président de la République, au cours d'un visite dans un département du Massif central. Pourtant, il avait été d'abord favorable à la fusion des communes, mais après avoir, lui aussi, examiné le problème d'un peu plus près, il était parvenu à cette conclusion qu'il exprimait dans un discours public.

Il y a donc là quelque chose de fondamental. Le patriotisme communal ne s'achète pas et le faible résultat qui a été obtenu par la fusion des communes devrait inciter le Gouvernement, dans ce programme de cinq ans qu'il entend lancer pour l'amélioration des finances communales, à faire preuve de beaucoup de prudence et à engager une large concertation avec les élus locaux.

Je suis étonné de constater que le Gouvernement ne répond que d'une manière indirecte aux collectivités locales qui lui demandent tous les jours de pouvoir enfin récupérer la taxe sur la valeur ajoutée appliquée à un certain nombre de leurs équipements. Je ne suis pas convaincu qu'une telle attitude procède du souci de clarté et de simplicité dont a parlé M. le ministre de l'économie et des finances.

Alors, je vous pose une deuxième question, monsieur le secrétaire d'Etat : la récupération de la T. V. A. par les communes pose-t-elle un problème difficile ? Sur le plan technique, assurément, et je sais que certains techniciens du ministère de l'économie et des finances sont très réticents sur ce point. Mais cette décision dépend de la volonté politique. Aurez-vous cette volonté ?

La mesure dont nous a entretenu ce matin M. le ministre, représente une dépense supplémentaire pour le budget de l'Etat. Elle n'apporte, en définitive, aucun bénéfice politique.

Telles sont les quelques réflexions que je voulais vous livrer, monsieur le secrétaire d'Etat, au sujet de la suppression de la patente et de la création d'une taxe professionnelle.

C'est parce que nous reconnaissons que le problème est très complexe et que les enquêtes-simulations auxquelles vous avez fait procéder sont assez éloignées de la réalité de demain, c'est parce que nous reconnaissons que vous avez tenu vos engagements et qu'en cette matière vous et vos services ne pouvez pas envisager toutes les hypothèses ni examiner cas par cas toutes les situations, c'est parce que nous reconnaissons que vous proposez un impôt plus simple mais aussi, nous l'espérons, plus juste, qui va dans le sens que nous souhaitons, à savoir l'allègement de la fiscalité pesant sur les petits commerçants et les petits artisans et la surcharge de l'imposition de ceux qui peuvent effectivement la supporter, et dans la mesure où, répondant au vœu du rapporteur de la commission des lois, vous accepterez de faire ultérieurement le point sur la situation

et d'en débattre avec le Parlement, que le groupe de l'union des démocrates pour la République, auquel j'ai l'honneur d'appartenir, votera le texte du Gouvernement. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

**M. le président.** La parole est à M. Dubedout.

**M. Hubert Dubedout.** Eh bien, monsieur le secrétaire d'Etat, nous y sommes ! Vingt-quatre ans après — cinquante dirait M. Pons — puisque, aux termes de votre projet de loi, c'est en 1983 que nous aurons retrouvé l'équilibre dans une dynamique créée en 1959 par un gouvernement présidé par le général de Gaulle. C'est à cette date, en effet, qu'on a enfin décidé de faire quelque chose et de le faire rapidement. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.)

Il est regrettable que l'on ne soit pas allé plus vite. J'ai l'impression que de nombreux intérêts s'opposaient à une plus grande célérité et que ceux-ci ont triomphé. Certes, des difficultés techniques existaient, mais je n'ai pas le sentiment qu'elles aient disparu subitement.

Ce projet de loi me paraît avoir été assez rapidement rédigé, d'autant qu'un texte avait déjà été élaboré l'année dernière et qu'on n'a eu qu'à le modifier. Connaissant bien le problème, j'ai bientôt acquis la conviction que l'on avait songé, avant tout, à préciser à qui devait profiter ce nouveau texte.

Les faits sont connus. Certains commerçants ont pris des habitudes fâcheuses et il fallait éviter de nouveaux mouvements de leur part en fin d'année. Certes, mieux vaut être saisi d'un texte que ne débattre de rien. Mais, selon nous, ce dispositif vise essentiellement à satisfaire une certaine clientèle. Il ne répond pas plus aux souhaits des collectivités locales qu'il ne résout les problèmes qui se posent aux citoyens au sein des communes et groupements de communes.

On soutient toujours que ce texte avantagera les petits commerçants. Mais dites-vous bien qu'il avantagera aussi, et d'une façon très importante, les membres des professions libérales. Mettez-vous à la place du maire d'une petite bourgade dont le notaire sera exempté de la taxe professionnelle alors que ses commerçants devront l'acquitter.

Or il apparaît, à la lecture des rapports du Conseil national des impôts, que ces professions ne brillent pas spécialement par la régularité dans le versement de leurs impôts sur le revenu. Peut-être est-ce médire, mais on doit tout de même constater que, dans certaines régions en tout cas, elles comptent parmi celles qui parviennent le plus facilement à se faire exempter de ce type d'impôt.

**M. Jean Foyer, président de la commission.** Ce ne sont peut-être pas les notaires qu'il faut le plus accuser, car ce sont ceux qui peuvent le plus difficilement dissimuler.

**M. Hubert Dubedout.** J'ai parlé des professions libérales en général, monsieur Foyer, mais j'aurais pu tout aussi bien parler du médecin, encore que ce dernier ait le mérite d'assurer des permanences de nuit et que sa vie ne soit pas toujours des plus faciles. Mais restons dans les généralités et revenons aux collectivités locales.

Je reconnais qu'aucun système ne peut satisfaire tout le monde et que la technique de cette réforme est fort compliquée. Ne sommes-nous pas là pour porter témoignage en tant qu'élus, souvent en tant que maire ? Aussi, examinons quelques cas qui se sont présentés dans nos circonscriptions. Par exemple, certains villages de montagne bénéficient d'installations qui les ont parfois enrichis, mais leur topologie, leur climat, leur agriculture en ont été profondément modifiés. Des déséquilibres sont nés auxquels ils ont à faire face. Ils doivent donc procéder à une réorganisation. Dès lors, ce projet leur pose un problème dont vous entendrez parler longuement, monsieur le secrétaire d'Etat, lorsque l'article 16 viendra en discussion : j'ai noté qu'il n'y avait pas moins de douze à quinze amendements déposés à ce sujet sur les quatre-vingts que j'ai pu consulter jusqu'à présent.

Personnellement, je voudrais vous rendre attentif à la situation très grave d'un certain nombre de communes qui ont supporté le poids de l'industrialisation et de l'urbanisation. Il s'agit moins des villes-centres que des communes périphériques où prédominent les logements sociaux et qui ont dû accueillir de nombreux habitants nouveaux.

Il en est ainsi autour de la ville que j'administre, et je pense en particulier à la deuxième ville de mon département, Saint-Martin-d'Hères, qui a un taux élevé d'imposition et va devoir compenser par une majoration massive et insupportable de la taxe d'habitation les limitations qui seront imposées par l'article 12 à la taxe professionnelle.

Il faut donc se préoccuper de la situation de ces communes et envisager, dans les cas les plus difficiles, des subventions d'équilibre qui leur permettront de « tenir le coup », sinon comment pourraient-elles s'en sortir lors des votes de leurs budgets.

Nous abordons ici, et par le petit côté, le problème de la justice fiscale, non pas au niveau du citoyen, mais à celui de la collectivité. Dans les agglomérations, on devrait tenir un plus grand compte de la ségrégation sociale qui s'opère et qui fait que des communes résidentielles de banlieue n'ont pas à assumer la charge que représentent l'arrivée de nouveaux habitants et la construction de logements sociaux, charge que supportent généralement les communes ouvrières.

C'est un premier point qui montre combien les liens que l'on tisse pour enserrer l'action des maires traduisent ce que M. Boulloche a appelé la méfiance congénitale pratiquée à l'égard des collectivités locales.

Quels que soient les abus que l'on a pu observer ici ou là, les municipalités ne peuvent commettre de tels excès sans risquer la sanction du corps électoral.

Vous auriez bien fait d'accorder aux collectivités locales et à leurs élus l'autonomie nécessaire pour régler les problèmes qui se posent à eux. Je suis très inquiet à la suite du dépôt d'un amendement qui tend à tisser de nouveaux liens alors même que les articles 11, 12 et 13 provoquent tant de réactions dans l'hémicycle. Il aurait mieux valu connaître dès maintenant la nature de ces liens, plutôt que d'avoir à attendre la discussion des articles pour en débattre.

Le dernier point que j'aborderai, peut-être en orfèvre car j'ai eu beaucoup à en souffrir, est celui de la taxe d'habitation. Dieu merci, nous allons beaucoup débattre de la nécessité d'agir avec prudence en matière de patente ! Cependant, je vous rappelle que, lors de l'examen du projet qui devait devenir la loi du 31 décembre 1973, j'avais pratiquement prêché dans le désert. Apparemment, personne n'avait compris, sur le banc du Gouvernement, que l'application de cette loi pourrait soulever de sérieux problèmes.

Or, ceux-ci ont surgi un an après, lorsque les feuilles jaunes des contributions locales ont été distribuées.

Monsieur le secrétaire d'Etat, il faut voir ce que cela donne dans les cas les plus aberrants ! Ils sont nombreux, et je vous demanderai votre concours pour les faire disparaître rapidement. Savez-vous ce que représentent pour des H. L. M. les correctifs apportés à des taxes d'habitation augmentant, à partir de bases déjà élevées de 30 à 40 p. 100 par an, pendant cinq années de suite ? Cela cause une véritable révolution. Nous nous en sommes sortis une première fois en recourant à des artifices, en obtenant, par exemple, des services des contributions directes des dégrèvements massifs pour des quartiers entiers.

Mieux vaudrait légiférer en la matière dès à présent, et je proposerai un amendement dans ce sens. Ses effets seront, bien entendu, limités aux aberrations les plus criantes, telles celles que je connais dans la commune que j'administre : par rapport aux moyennes départementales, alors que la patente se situe à un niveau inférieur, la taxe d'habitation est plus de deux fois supérieure.

Cette anomalie n'est pas la seule, et j'aimerais qu'on en tienne compte. Puisque vous serez obligé, avec l'article 16, de prendre des précautions pour les communes de montagne possédant sur leur territoire de grosses installations telles que des barrages, prenez-en aussi pour les petits contribuables, pour les plus misérables à qui l'on a appliqué des taxes d'habitation qu'ils ne peuvent absolument pas payer.

Essayons d'engager à ce sujet un dialogue qui soit plus fructueux que le refus qui me fut opposé en 1973, et renouvelé lors du vote du collectif budgétaire de 1974 quand je demandais au ministre des finances d'envisager une disposition transitoire pour régler ce problème.

Il est un autre et dernier élément sur lequel notre expérience nous prouve qu'il faut faire attention. Au cours du débat sur la loi de finances rectificative de 1974, j'évoquais devant le ministre des finances la question de la justice fiscale en matière de taxe d'habitation. Il me fut répondu que satisfaction me serait donnée avec les nouveaux abattements prévus. Eh bien ! non, cela ne marche pas dans nombre de villes, parce que tous ces abattements sont conçus autour de valeurs moyennes locales qui sont tirées vers le bas par l'existence de très nombreux garages, parkings et boxes. On s'est aperçu, à l'usage, qu'un tel système ne fonctionnait pas.

C'est pourquoi je partage l'idée de M. Boulloche selon laquelle si l'on avait simulé pendant un an les résultats de la taxe d'habitation, toutes ses imperfections seraient apparues et on

aurait pu, à la fin de cette expérience à blanc, sortir un texte sérieux et applicable qui aurait éliminé les injustices fiscales que nous dénonçons.

Je réclame donc, monsieur le secrétaire d'Etat, une autre dynamique. Certes, M. le ministre de l'économie et des finances nous a dit que quelque chose serait fait et qu'un projet de réforme serait examiné. Cependant, nous savons fort bien que ces mesures seront très limitées.

Que nous apporteront en 1976 — puisque nous nous apprêtons à élaborer nos budgets pour l'année prochaine — les 700 à 800 millions que vous accorderez au titre du remboursement de la T. V. A. sur les équipements, compte tenu de notre situation actuelle ? Que représenteront les 150 millions — vous nous donnerez le chiffre exact si je me trompe — que vous entendez rembourser à l'ensemble des collectivités locales pour les frais de police et de justice ? En fait, l'essentiel de votre texte réside en cela, qui ne représente qu'une goutte d'eau.

Ne parlons pas de la taxe foncière dont nous ne savons pas si l'on en discutera au cours de cette session.

L'insuffisance de ces réformes par rapport à des besoins qui vont croissant ne fait penser au vote que nous venons d'émettre sur le Plan. J'ai lu avec beaucoup d'attention, pour avoir participé aux travaux de la commission chargée d'étudier le problème, le petit opuscule du commissariat du Plan sur le cadre de vie et l'aménagement du territoire. On y répète sans cesse, n'est-ce pas monsieur Voisin, que l'on ne réalisera rien si l'on ne donne pas aux collectivités locales cette autonomie qui est fondée essentiellement sur l'autonomie financière et si l'on n'entreprend pas une véritable réforme foncière.

Je suis effrayé à l'idée que nous allons entrer dans la première année d'exécution du Plan sans que ces deux préalables aient été levés. La dimension du problème est loin d'être perçue par le Gouvernement.

Aussi, monsieur le secrétaire d'Etat, croyez bien que nous suivrons ce débat avec toute l'attention qu'il mérite. Il intéresse de nombreux Français et élus locaux. Or l'avenir de nos communes me paraît aussi sombre après l'exposé de M. le ministre de l'économie et des finances qu'il l'était auparavant.

Les promesses du Gouvernement, de ce point de vue, n'améliorent nullement les conditions de nos communes, compte tenu de la dégradation consécutive à l'inflation qui se poursuit et que nous subissons encore tout au long de l'année. Bien entendu, nous discuterons de ce projet de loi, car il faut en finir avec la patente et qu'un texte vaut mieux que point de texte du tout, même si nous y relevons bien des insuffisances.

Mais, par pitié, remettez très rapidement en chantier une véritable réforme. Vous suscitez alors, dans cet hémicycle, plus d'intérêt pour ce que vous proposez. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche, des communistes et sur quelques bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)*

**M. le président.** La parole est à M. Ligot.

**M. Maurice Ligot.** Monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, depuis plus de vingt ans, les collectivités locales, qui sont pourtant de vieilles institutions, occupent le devant de la scène du développement du pays. Par leurs investissements et leur gestion, elles assurent, dans une proportion considérable, les services de tout genre dont a besoin la population. Leurs interventions vont croissant ; leurs investissements se sont multipliés : tous les maires présents dans cette enceinte le savent.

Pourtant, par leurs bases traditionnelles, les moyens mis à leur disposition sont restés insuffisants. Le déséquilibre n'a cessé de s'aggraver jusqu'à faire craindre pour demain une faillite des finances locales.

Nous nous trouvons donc en présence d'une double nécessité : moderniser les financements et accroître les ressources.

La suppression de la patente, dont on parle aujourd'hui, remplacée par la taxe professionnelle, se situe donc dans le cadre de la modernisation des ressources. Mais il n'est pas possible de ne pas évoquer en même temps la nécessité d'un accroissement des moyens financiers à la disposition des collectivités locales.

La modernisation du système fiscal des collectivités locales, reconnue nécessaire depuis longtemps, s'impose donc. Mais il faut constater avec regret, comme l'ont fait les orateurs qui m'ont précédé, qu'elle a été menée beaucoup trop lentement. Néanmoins, elle est en train d'aboutir, puisque la taxe d'habitation a fait l'objet d'une réforme et que maintenant le Gouvernement nous propose l'institution de la taxe professionnelle.

Cinq buts ont été assignés à cette taxe.

Tout d'abord, alléger les charges des petits redevables, surtout des petits artisans.

Qu'en sera-t-il ? Il y aura vraisemblablement un transfert de deux milliards de francs sur une recette globale de dix-neuf milliards. On peut donc dire qu'il s'agit bien d'un allègement important pour l'ensemble des petits contribuables.

Deuxième but : mettre fin aux injustices résultant de l'archaïsme du tarif des patentes.

Là encore, la réponse est positive, puisque le régime proposé est simple, avec deux bases claires — la valeur locative et les salaires — facilement localisables et contrôlables, et difficilement discutables.

Le Gouvernement, à cet égard, a judicieusement éliminé des bases d'imposition le bénéficiaire qui, lui, était difficilement localisable et contrôlable, et, au contraire, facilement discutable.

Ce régime est également favorable aux activités de main-d'œuvre, puisque les salaires ne sont retenus qu'à concurrence du quart de leur montant. Par conséquent, les industries de main-d'œuvre qui emploient un nombre personnel pour des investissements relativement réduits — ce qui est essentiel dans notre société actuelle — seront favorisées par le nouveau régime.

Troisième but : atténuer les disparités de taux entre les communes.

La réponse est que, à partir de la troisième année, le principe d'un rapprochement des taux communaux jouera au niveau de chaque département. Par conséquent, les distorsions actuelles tendront à disparaître.

Quatrième but : redistribuer les taxes exceptionnelles.

Le projet de loi prévoit, en effet, une redistribution au profit des communes défavorisées et de diverses formes de groupement. Je défendrai un amendement tendant à inclure dans cette redistribution les communes lourdement imposées par habitant au titre de l'impôt sur les ménages, car j'estime que c'est une mesure de justice.

Enfin, cinquième but : créer une recette qui, comme le V. R. T. S., ait une base évolutive et progressive, de façon plus satisfaisante que l'actuelle patente.

A cet égard, la réponse est que les deux bases sont bien localisées et, surtout, mobiles ; par conséquent, elles représentent une garantie d'efficacité pour les collectivités locales. Désormais, on n'aura pas à faire jouer ce qu'on appelait l'augmentation du nombre des centimes : la valeur locative et les salaires modifieront directement le niveau de l'impôt.

On peut donc affirmer que modernisation et justice tendent à aller de pair dans la réforme.

Néanmoins, monsieur le secrétaire d'Etat, je souhaiterais obtenir des réponses à quelques questions et observations que je vais maintenant présenter.

Pour les communes où il n'y a que de petits contribuables, le projet prévoit clairement un allègement sur la part départementale de la taxe. Mais cette mesure sera-t-elle suffisante pour parvenir à l'allègement moyen national prévu ?

Les entreprises industrielles isolées dans un tissu rural, au milieu de petites activités dont l'imposition sera allégée, ne risqueront-elles pas d'être écrasées par l'impôt ou, en tout cas, d'être l'objet d'une très forte augmentation, du fait du changement de répartition et de la suppression de la part départementale ?

N'y aura-t-il pas aussi — et ceci est peut-être encore plus important — un risque pour l'aménagement du territoire ? Cette question a d'ailleurs été déjà posée. Les entreprises industrielles n'auront-elles pas, en effet, tendance à s'installer près d'autres entreprises industrielles, en évitant les zones rurales où elles risqueraient de supporter la presque totalité du poids de l'impôt ?

A propos de la deuxième période d'application de la loi, c'est-à-dire à partir de 1979, un dispositif est prévu, que la commission des finances demande de modifier par l'amendement Papon. Ce lui-ci me paraît nécessaire pour adapter la deuxième phase de la réforme aux réalités qui auront été constatées à l'issue de la première. En effet, à l'heure actuelle, il est impossible de savoir comment les choses se présenteront à ce moment et si, notamment, il est opportun de fixer un plafond — 120 p. 100 — au dépassement autorisé en ce qui concerne les taxes, par rapport au taux moyen départemental. Je souhaite donc que le Gouvernement accepte cet amendement.

D'autre part, ne conviendrait-il pas, en matière de répartition du produit des taxes exceptionnelles, de faire la part moins grande aux différentes formes de groupement, pour favoriser plutôt les collectivités locales qui consentent un effort fiscal important par le biais de l'impôt sur les ménages ?

Si cette réforme améliore la qualité de l'impôt et repose sur une base évolutive favorable aux collectivités locales, elle ne leur procure pas de ressources supplémentaires ; tel n'est pas, d'ailleurs, le but de la réforme, mais on ne peut ignorer ce point capital.

Le problème du financement des collectivités locales demeure donc entier, et les élus, conseillers généraux ou municipaux, pourront à bon droit se montrer insatisfaits.

La situation actuelle des collectivités locales est connue : elle est caractérisée par l'insuffisance des ressources au regard des équipements à réaliser, par un taux d'endettement quasi insupportable et par des moyens — on l'oublie parfois — qui ne correspondent pas aux besoins du fonctionnement des services.

Cela explique que, bien souvent, les populations manifestent leur mécontentement à l'endroit des élus, car les équipements, s'ils existent, ne fonctionnent pas toujours de façon satisfaisante.

A l'origine de cette situation, on trouve bien évidemment l'étroitesse des ressources des collectivités locales, qu'il faut se décider à élargir.

La solution passe, comme M. le ministre de l'intérieur l'a lui-même souligné, par une redéfinition des tâches des collectivités locales par rapport à l'Etat, redéfinition qui tendrait, selon son propos, « à rapprocher des habitants concernés l'exercice des pouvoirs et la définition des politiques ».

La solution passe aussi par un accroissement des ressources, selon les trois modalités que M. Poniatowski a indiquées dans son discours devant le Sénat, à savoir : la reprise en charge par l'Etat de certaines dépenses locales, la création d'un fonds d'aide à l'équipement des collectivités locales, alimenté notamment par le produit de la taxe sur la valeur ajoutée qui frappe les investissements des collectivités locales ; enfin, un plan de cinq ans débutant en 1976 et permettant d'assurer le financement progressif de ce fonds et, par son intermédiaire, des collectivités locales.

Bien sûr, on ne peut qu'être d'accord sur le principe d'un tel plan. Il est bon, toutefois, de s'interroger sur sa durée, car cinq ans, c'est long. On peut s'interroger aussi sur un système d'attribution totalement pérenne, supprimant tout lien véritable entre les besoins des communes et leur alimentation par le fonds d'aide à l'équipement des collectivités locales.

Dernière interrogation, déjà formulée par un de nos collègues : est-ce que ce sera suffisant ? La réponse est évidemment négative.

Une autre solution passe par la réforme des régimes de subventions, lesquelles sont aujourd'hui très peu incitatives, sauf dans des domaines nouveaux.

Mes propositions s'inspirent de deux idées : une subvention globale d'équipement, tenant compte de l'effort fiscal de la collectivité locale par ménage ; une subvention spéciale par opération dans des secteurs nouveaux d'action où l'Etat entend être incitateur.

Il conviendrait enfin — ce point est trop souvent ignoré ou passé sous silence — de réexaminer en profondeur le régime des prêts bonifiés.

Actuellement, ce régime n'est pas du tout modulé en fonction des besoins et des possibilités des collectivités locales. Il en résulte que certaines collectivités sont aidées par des financements en prêts, alors qu'elles possèdent de grandes ressources, tandis que d'autres, aux faibles ressources, n'arrivent pas à emprunter, même au moyen d'emprunts bonifiés.

En conclusion, l'institution de la taxe professionnelle se situe dans l'ensemble de ces perspectives. Elle constituera un progrès en faveur des collectivités locales et des contribuables aux ressources modiques, grâce notamment aux amendements que présentera la commission des finances.

Mais elle ne saurait faire oublier le but essentiel de la réforme des finances locales, laquelle doit être considérée comme un des priorités du VII<sup>e</sup> Plan et comme un des moyens grâce auxquels ce plan pourra être réalisé.

Cette réforme des finances locales doit avoir, entre autres effets, celui d'accroître les moyens des villes petites et moyennes qui sont aujourd'hui le terrain d'élection de la politique d'aménagement du territoire et qui, par les services qu'elles rendent au milieu rural, constituent un atout essentiel pour la vie de ce pays. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République, des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

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

**M. Dominique Frelaut.** Le ministre de tutelle des collectivités locales, qui n'a fait qu'une très courte apparition au cours de ce débat — et je ne sais s'il reviendra parmi nous avant qu'il ne s'achève — n'est pas avare de belles paroles à l'égard des collectivités locales. Jugez-en, mes chers collègues.

A Mâcon, il déclarait : « Les élus locaux que vous êtes sont l'expression de la France profonde, de ses communes, de ses départements, façonnés par la Révolution à partir d'une réalité plus ancienne encore. La République n'existerait pas sans ces collectivités locales, sans ces hommes de cœur qui en acceptent librement la gestion, avec dynamisme et imagination, pour mener à bien ces réformes que vous attendez. Je sais pouvoir compter sur vous. »

**M. André-Georges Voisin.** C'est vrai !

**M. Dominique Frelaut.** Oui, monsieur le ministre de l'intérieur, vous pouvez compter sur notre action, parce que les hommes de cœur dont vous avez parlé attendent depuis des années que les promesses se transforment en réalités !

Mais la véritable question qui est posée, c'est de savoir si nous pouvons compter sur vous et sur le Gouvernement. Après les propositions relatives au dernier plan gouvernemental, rappelées ce matin par le ministre de l'économie et des finances, échelonnées sur cinq ans, on peut pour le moins avoir des doutes à cet égard !

Ces doutes se sont largement exprimés au Sénat, lors du dernier débat sur les collectivités locales, ainsi qu'au congrès des maires, réuni le 28 mai dernier.

Ce congrès a en effet constaté qu'aucune des légitimes exigences formulées l'an dernier n'a été satisfaite.

Après l'avoir entendu, ce matin, faire un pladoyer pro domo sur ce qui a été fait au cours de ces dernières années, de ces derniers mois, et connaissant par ailleurs le jugement porté par les maires, je crois que le ministre de l'économie et des finances se fait quelques illusions quant à l'efficacité des mesures qui ont été prises !

Le congrès des maires s'est exprimé en ces termes : « Il est urgent de modifier un système indigne d'une nation moderne, qui oblige les communes à des augmentations insensées des impôts locaux et fait d'elles, au détriment des équipements collectifs, des bailleurs de fonds de l'Etat ».

Les collectivités locales sont l'objet, ces temps-ci, d'une offensive de charme tous azimuts. Chacun reconnaît en haut lieu les difficultés qu'elles rencontrent. Le Premier ministre ne vient-il pas de déclarer, précisément devant le congrès des maires, que la situation financière des communes et des départements s'est considérablement tendue ?

On pourrait donc considérer que la crise des finances locales et ses conséquences ne sont plus discutées. Le fait est maintenant reconnu, même en haut lieu.

Dès lors, il s'agit moins de faire la démonstration de cette crise, en nous abreuvant de chiffres, que d'y remédier et de porter un jugement sur les dernières déclarations gouvernementales. Ce sera l'objet essentiel de mon propos.

Certes, celui-ci n'aura rien d'original. Ce qui est original, s'agissant des finances locales, dont nous nous préoccupons aujourd'hui, c'est que, depuis plus de dix ans, nous ne cessons de répéter les mêmes choses sans être entendus. D'ailleurs, il n'y a eu pire sourd que l'actuel Président de la République, lorsqu'il était ministre de l'économie et des finances. Rien ne prouve aujourd'hui qu'il ait changé, son allergie aux équipements collectifs étant connue de tous. (Très bien ; très bien ! sur les bancs des communistes.)

Commençons par une observation de fond.

S'il est vrai que nous souhaitons une réforme fondamentale des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, nous estimons que des mesures importantes doivent être immédiatement mises en œuvre pour porter remède à la situation actuelle, en vue de l'établissement des budgets supplémentaires de 1975 et des budgets primitifs de 1976.

Que l'on ne vienne pas nous dire que le problème est si complexe qu'il ne peut être réglé en quelque mois, en espérant, par ce biais, échapper une fois de plus aux exigences immédiates !

La fiscalité propre des collectivités locales dans la production intérieure brute a atteint un seuil qui ne peut pas être dépassé, compte tenu des possibilités contributives des ménages, et notamment des plus modestes d'entre eux. En conséquence, un transfert de ressources de l'Etat en direction des collectivités s'impose ; à défaut de cette mesure, la pression fiscale continuera à s'accroître, tant pour les petits et moyens patentés que pour les ménages.

Oui, la question fondamentale réside bien dans la décision politique, et non technique, du transfert de ressources à effectuer au bénéfice des communes et des départements et dans la fixation de son montant.

Le rapport de la commission de l'aménagement du territoire et du cadre de vie, sur l'orientation préliminaire du VII<sup>e</sup> Plan, confirme nos inquiétudes et cette nécessité.

Après avoir constaté la détérioration des finances communales, notamment dans les grandes villes où elle atteint la cote d'alerte, il précise que « la poursuite des politiques passées aboutirait à brève échéance à une augmentation peu tolérable des impôts locaux ».

« Sur la base d'hypothèses très modérées... » — lit-on à la page 13 de ce rapport... « (croissance de la formation brute de capital fixe locale de 6,6 p. 100 par an — alors qu'il a été en moyenne de 10 p. 100 par an pendant les dix dernières années — multiplication des dépenses par 2,7 en huit ans, progression équivalente du V. R. T. S.), il apparaît, en effet, nécessaire que la part des impôts locaux augmente jusqu'à représenter 4 p. 100 de la production intérieure brute, alors qu'ils ne représentent aujourd'hui que 3,5 p. 100. »

Eh bien ! cela n'est plus possible et nous le disons hautement. Malheureusement, la lecture des discours récents, tant du ministre de l'intérieur, que du ministre de l'économie et des finances et du Premier ministre, notamment au congrès des maires, soulève chez nous et chez bien d'autres plus que de l'inquiétude et donc une grande détermination à amener le Gouvernement à prendre immédiatement des mesures réelles, selon le vœu exprimé par le congrès des maires.

Examinons donc, monsieur le secrétaire d'Etat, quelques-unes des propositions récentes du Gouvernement.

L'institution de la taxe professionnelle, si elle était adoptée telle qu'elle a été présentée — mon collègue Waldeck L'Huillier l'a dit avant moi — se traduirait notamment, à terme, pour de très nombreuses collectivités locales, par un transfert de charges sur les ménages.

Les choses doivent être dites clairement et avec force.

Il ne saurait y avoir de transfert — nous nous y opposerons de toutes nos forces — en direction de la taxe d'habitation qui, comme la patente des petits commerçants et artisans, doit être alléguée. Or tout prouve que tel ne sera pas le cas.

Cela est d'ailleurs aggravé par le fait que la taxe d'habitation est un impôt injuste. Lors de la modification de la détermination de son assiette, nous avons exprimé nos craintes de voir s'opérer des transferts dans de très nombreuses villes, en fonction de leur caractère propre, vers les ménages habitant notamment dans les logements sociaux. Les faits nous ont malheureusement donné raison.

Pour l'établissement de la taxe d'habitation, il n'est tenu aucun compte des ressources, mais on retient, entre autres bases, des éléments de confort tels que la salle de bains, les toilettes — que l'on trouve maintenant, et heureusement, dans les H. L. M., auxquelles il manque, en revanche, des espaces verts et l'insonorisation, notamment. Cet impôt n'est donc ni équitable ni moderne.

Disons-le très nettement, la modernisation des bases de la fiscalité, en ce qui concerne tant la taxe professionnelle que la taxe d'habitation, et considérée par le Gouvernement comme une priorité s'inscrivant avant toute réforme, est condamnable dans son principe. D'autres l'ont dit avant moi, on a mis la charrue avant les bœufs.

Il aurait fallu, en effet, définir le rôle et les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales, leurs ressources propres, afin de déterminer la forme de la fiscalité et ce que l'on attend d'elle du point de vue de la pression fiscale possible.

Pour nous apaiser, vous nous faites également miroiter une recette de 2,5 milliards de francs qui résulterait de l'application de la loi sur l'orientation foncière. Permettez-nous d'être très sceptiques à ce sujet ! D'ailleurs, devant la commission des finances, M. Fourcade s'est refusé à confirmer la réalité de cette recette.

Pour telle ville, les estimations du ministère sont de trente fois supérieures à celles du maire.

D'abord, est-il raisonnable qu'un même texte de loi poursuive deux objectifs absolument contradictoires : limiter la densification pour améliorer le cadre de vie des Français et, en même temps, pousser les maires, qui en porteraient la responsabilité, à détourner l'esprit même de la loi pour aller vers une « surdensification » afin de pouvoir toucher des ressources nouvelles parce que leurs communes sont pauvres ? Non, cela ne nous paraît pas sérieux ; d'ailleurs, nos collègues ne manqueront pas de revenir sur ce sujet lors de la discussion du projet de loi relatif à l'orientation foncière.

Monsieur le secrétaire d'Etat, il n'est pas besoin, pour apporter des ressources nouvelles aux collectivités locales, d'attendre le résultat de longues études sur l'actualisation des subventions

forfaitaires dans le domaine des équipements socio-éducatifs et scolaires, dont le montant est bloqué depuis treize ans, notamment pour le premier degré. Il suffirait d'appliquer, par exemple, le coefficient départemental des travaux neufs, qui sert de référence aux services du ministère de l'éducation, ce qui ferait passer — écoutez bien — la subvention forfaitaire, pour un groupe scolaire de moins de dix-sept classes, dans la région parisienne, de 81 000 à 161 190 francs par classe, c'est-à-dire du simple au double.

Pour cela, il est inutile de constituer des commissions, de réunir des ministres. Il suffit d'une décision politique, donc d'une volonté politique.

Vous avez également déclaré que tous les C. E. S. seraient nationalisés en deux ans. Mais il convient de s'entendre sur le sens que l'on donne à « nationalisation ». Le terme n'est pas du tout synonyme d'étatisation puisqu'on laisse encore à la charge des collectivités locales 40 p. 100 des frais de fonctionnement et les frais d'entretien de bâtiments qui, bien souvent, ont été construits à la hâte et dans de mauvaises conditions.

Le ministre de l'intérieur a reconnu la légitimité du remboursement de la T. V. A. sur les investissements. Mais il se fera sous une forme particulière sur laquelle nous reviendrons, permettant tous les échappatoires et toutes les manœuvres ultérieures. Je retiens toutefois l'aspect positif et essentiel qui est la confirmation du bien-fondé de cette revendication, devenue d'ailleurs très populaire dans l'opinion publique. Nous voyons dans cette déclaration un encouragement supplémentaire à poursuivre l'action que nous menons pour le remboursement intégral de la T. V. A.

En revanche, nous ne sommes plus d'accord avec le Gouvernement lorsqu'il envisage d'étaler ce remboursement sur cinq ans en le limitant aux investissements et non aux achats. Cinq ans, à raison d'un milliard de francs de reversement par an, est une période beaucoup trop longue, comme d'autres orateurs l'ont déjà souligné.

Nous tenons à rappeler à cette tribune la revendication émise par le congrès de l'union des maires de France qui demande au Gouvernement le remboursement de la T. V. A. pour 1976.

Il ne s'agit pourtant pas de sujets complexes ou difficiles. Nous trouverions vite la méthode à suivre pour organiser ce versement si l'essentiel était accompli : si l'Etat prenait la décision politique de rembourser aux collectivités locales le total des sommes qu'il a prélevées sur leurs travaux et leurs achats et d'inscrire cette dépense dans la loi de finances pour 1976. Il n'existe aucun empêchement et point n'est besoin de loi-cadre compliquée. Une simple décision pourrait être immédiatement prise si le pouvoir en avait la volonté politique.

Mais sur ce point, nous ne voudrions pas faire un marché de dupes pour l'avenir. Je tiens, à ce propos, à mettre en lumière l'ambiguïté des déclarations qui ont été faites, ambiguïté que l'on retrouve d'ailleurs dans le rapport sur l'orientation préliminaire du VII<sup>e</sup> Plan.

Vous annoncez en effet la suppression ou tout au moins la diminution du montant des subventions ponctuelles ou spécifiques au nom d'une globalisation qui serait mieux en rapport avec l'autonomie des communes.

On nous entretient aussi de contrats qui seraient passés entre l'Etat et les collectivités locales. Est-ce pour mieux tenir en tutelle les communes et les départements ?

Ces éléments appellent deux observations de notre part.

Premièrement, il faut absolument parler en termes de masse globale, tant pour les actuelles subventions d'équipement et de fonctionnement que pour le fonds d'équipement que vous voulez créer. En effet, si, d'un côté, on nous rembourse les cinq milliards de T. V. A. prélevés sur nos travaux, mais que, de l'autre, on diminue le montant des subventions spécifiques, au nom d'une nouvelle philosophie de réalisation des équipements déterminée par l'Etat, alors nous ferons inconsciemment un marché de dupes.

Deuxièmement, avant de parler de masse globale — à comparer ultérieurement dans le cadre d'une réforme — j'appelle votre attention sur ce point — il convient de rattraper les retards et, par conséquent, d'actualiser les subventions spécifiques actuelles. Cette mise à jour constitue pour nous et pour les maires un préalable indispensable.

La crédibilité en l'issue des travaux sur la réforme des finances locales n'en serait d'ailleurs que plus grande si préalablement vous harmonisiez, monsieur le secrétaire d'Etat, les subventions avec la réalité en comblant le retard qui s'est accumulé au cours des dix dernières années du fait que l'Etat n'a pas tenu ses engagements à l'égard des collectivités locales.

Ce préalable — je tiens à le souligner — a été repris dans la résolution du congrès de l'Union des maires de France. Je puis vous affirmer que le niveau des subventions d'équipement dans le budget de l'Etat était en 1973 inférieur en pourcentage à celui de 1958 alors que les besoins des populations ont fortement augmenté depuis comme l'a très nettement reconnu le Premier ministre.

Le « droit d'option » ouvrant droit au remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée sur les régies communales ne peut être considéré non plus comme une mesure suffisante malgré une éventuelle recette de huit cents millions en année pleine, chiffre qui n'est nullement garanti.

D'ailleurs, s'agissant des régies de traitement des ordures ménagères, la direction des collectivités locales nous a prévenu que seules les municipalités pratiquant d'importants investissements auraient intérêt à y recourir. Dans la mesure même où la taxe sur les ordures ménagères deviendrait une redevance, elle ne serait plus prise en considération pour le calcul de l'impôt sur les ménages qui sert à la répartition du V. R. T. S. Il s'ensuivra une pénalisation des communes qui opteront.

Vous avez plusieurs fois présenté le V. R. T. S. comme une sorte de manne céleste. On a d'ailleurs tendance à faire croire à l'opinion publique qui ne connaît pas bien les mécanismes des finances communales, que le V. R. T. S. serait une sorte de subvention versée par l'Etat aux collectivités locales. Il n'en est absolument rien : le V. R. T. S. a remplacé un impôt local : les anciennes taxes locales.

Pour impressionner l'opinion publique, le ministre de l'intérieur proclame que ce versement représente 60 p. 100 de la fiscalité directe des communes. En fait, en 1968, avant que les modifications ne soient intervenues, la taxe locale représentait déjà à peu près le même pourcentage.

Des études très précises, faites par des spécialistes, ont prouvé que le V. R. T. S. a progressé un peu plus que l'aurait fait la taxe locale, si elle avait été maintenue, mais dans des proportions modestes. Alors que le produit du V. R. T. S. représentait 14 279 millions de francs en 1973, une projection de la taxe locale fondée sur la progression de la taxe sur la valeur ajoutée, en tenant compte de l'évolution des taux, représenterait 13 038 millions de francs. Ne parlons donc pas de cadeau ou de « gracieuseté » de la part de l'Etat en la matière.

La régularisation du V. R. S. T. a été seulement anticipée d'un an pour devenir une règle dont nous nous réjouissons. Mais il s'agit d'une avance sur des fonds appartenant aux collectivités locales. L'effet bénéfique qui s'est fait sentir en 1974-1975 sera d'autant plus atténué en 1976 que s'y ajouteront les répercussions de la récession. Les collectivités locales éprouveront les plus grandes difficultés pour l'établissement de leur budget primitif pour 1976 et le milliard de francs provenant de la T. V. A. à verser au fonds d'équipement risque de n'être qu'une goutte d'eau pour les résoudre.

Quant aux emprunts, il n'est pas plus nécessaire d'attendre des années pour en améliorer la situation. Il suffirait de prendre des mesures de désencadrement du crédit en 1975 en revenant sur la décision du ministre des finances de n'autoriser la Caisse des dépôts et consignations à consentir aux communes des emprunts que pour un montant supérieur de 10 p. 100 à ceux qu'elles ont contractés l'année dernière.

Que l'on ne nous réponde pas qu'en 1975 l'Etat ne pouvait pas consentir plus d'efforts puisqu'il a profité, ces deux dernières années, de plus-values énormes dues à l'inflation qui a nourri son budget. Vous avez, en effet, trouvé le moyen, dans la loi de finances rectificative, de faire bénéficier l'investissement productif de plus de quinze milliards de francs, dont 7,5 milliards de francs directement prélevés sur le budget, c'est-à-dire plus que les communes ne payent de T. V. A. à l'Etat. Cette opération est d'autant plus immorale qu'une partie de ces crédits est gagée par le fonds d'avance aux collectivités locales. Il ne faut tout de même pas oublier non plus que l'impôt sur le revenu des personnes physiques est passé entre 1973 et 1975 de 34 milliards à 50 milliards de francs et la T. V. A., de 103 à 141 milliards de francs représentant une part toujours plus importante des recettes globales de l'Etat. Le ministre des finances peut affirmer, la main sur le cœur, qu'il n'augmente pas les impôts alors que les maires sont contraints de les augmenter continuellement. La pression fiscale, donc les recettes de l'Etat, ne cessent de croître tandis que celles des communes diminuent.

La situation des collectivités locales, comme le note le rapport de la commission de l'aménagement du territoire et du cadre de vie sur l'orientation préliminaire du VII<sup>e</sup> Plan, a atteint un seuil critique. Il faut donc y porter remède. Les besoins nouveaux qui ne cessent de croître dans tous les domaines —

transports, circulation, éducation, loisirs, cadre de vie — sont comprimés, malgré l'augmentation des impôts locaux. Cette situation provoque, comme le précise le rapport sur l'aménagement du territoire et le cadre de vie, des tensions, des insatisfactions qui pourraient conduire à la rupture sociale.

Oui, les équipements collectifs enregistrent un retard considérable parce que, même pendant la période du développement de la production au cours des dix dernières années, ils ont été sacrifiés à l'investissement productif. Or, en cette période de récession que nous traversons, cette même philosophie est reprise au nom d'autres principes, tels l'équilibre de la balance commerciale, la concurrence étrangère, etc. C'est une manière élégante de justifier l'austérité. En définitive, quelle que soit l'époque, l'investissement productif — terme derrière lequel on camoufle en réalité des cadeaux aux grandes sociétés — est toujours privilégié au détriment de la consommation intérieure et des équipements publics.

Aussi, sommes-nous en droit de manifester un certain scepticisme. Lorsque nous constatons que la qualité de la vie figure, au titre des finalités humaines, parmi les objectifs du VII<sup>e</sup> Plan, afin de tenter de redorer le blason d'une société qui n'a pas été en mesure d'apporter aux hommes ce qu'ils en attendaient, parce que le profit y est roi.

Nous avons retenu de la lecture du rapport sur l'orientation préliminaire du VII<sup>e</sup> Plan que la recherche de la décentralisation serait nécessaire. Mais pouvons-nous réellement l'envisager ? N'est-ce pas encore la déconcentration qui prévaut, cette déconcentration qui tend à renforcer, par l'intermédiaire du préfet, le poids du pouvoir central sur les décisions des collectivités locales ? Les propos que le Premier ministre a tenus devant le congrès de l'Union des maires de France nous le font craindre. M. Chirac déclarait notamment : « Je voudrais à ce sujet rappeler avec la plus grande netteté que vous êtes — les maires — « de par les pouvoirs que l'Etat vous confère, partie intégrante des pouvoirs publics ». Partie intégrante de la nation, certes, en qualité d'élus du suffrage universel bénéficiant de l'autonomie communale, mais nous ne pouvons pas accepter l'idée d'être intégrés aux objectifs d'austérité du Gouvernement en gérant la pénurie !

En réponse à une question orale, le ministre de l'intérieur nous a accusés de vouloir alourdir la bureaucratie et aggraver l'étatisme. C'est absolument faux ! Nous affirmons au contraire que le Gouvernement tire bénéfice de la complexité administrative qu'il organise et de la lenteur de l'instruction des dossiers. Nous estimons qu'il existe une certaine duplicité de la part de certains hommes politiques en place à vitupérer les fonctionnaires au nom de la technocratie. Car qui détermine la réglementation, sinon le pouvoir politique ? D'ailleurs la lenteur administrative lui permet de cacher les insuffisances financières. Il est, en effet, tellement plus facile de promener un dossier de commission en commission plutôt que d'avouer que les crédits manquent pour en assurer la réalisation.

Il ne serait pas difficile d'alléger les procédures, de laisser les maires prendre leurs responsabilités, quitte à effectuer des contrôles *a posteriori*. Une telle démarche serait d'autant plus nécessaire que les retards coûtent très cher aux communes en cette période d'inflation.

Le bureaucratisme, il est de votre côté !

Depuis des années, les maires communistes agissent pour que les communes de France obtiennent de nouvelles ressources. Samedi prochain, 14 juin, le comité de liaison des partis de gauche — communistes, socialistes, radicaux de gauche — appelle les élus et la population à manifester pour réclamer des mesures immédiates et une réforme profonde des finances locales. Nous entendons, par là, répondre au cri du cœur des maires : assez de promesses, des actes et des actes tout de suite ! (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

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

**M. Henri Ginoux.** Mesdames, messieurs, les hasards de l'organisation du débat font que deux maires d'un même département se succèdent à la tribune. L'un est du Nord, l'autre du Sud des Hauts-de-Seine ; l'un appartient à l'opposition, l'autre à la majorité. Or, monsieur le secrétaire d'Etat, je dois vous avouer que sur certains points leurs opinions se rejoignent.

Tous les maires de France, mais surtout l'opinion publique, doivent savoir que le changement d'appellation contrôlée — si je puis m'exprimer ainsi — de la patente en taxe professionnelle, n'apportera strictement aucune ressource supplémentaire aux communes de France. Il convient de l'affirmer et de le répéter. Le Gouvernement l'a annoncé, mais il n'est pas mauvais d'y insister car les contribuables ne comprennent pas grand chose aux mécanismes des finances locales. Ils ne voient que les feuilles d'impôts locaux qu'ils reçoivent. Or, pour eux la

faute en incombe aux maires ! Pourtant les communes subissent depuis des années des transferts de charges sans disposer des ressources correspondantes.

Aujourd'hui, nous sommes donc appelés à nous prononcer sur la transformation de la patente en taxe professionnelle.

Cet impôt sera sans doute plus clair, plus simple et incitera à une plus grande solidarité entre les communes, comme le précisait ce matin M. le ministre des finances. Au lieu de comporter 1 650 rubriques, il sera établi essentiellement sur la valeur locative des locaux, sur le prix de revient des matériels et sur les salaires.

Sur ce dernier point, une première difficulté surgit. En effet, tout le monde n'est pas d'accord. Je comprends d'ailleurs parfaitement les différences d'interprétation et d'opinion, car jusqu'ici le ministre des finances ne nous a pas suffisamment précisé ses objectifs sur la réforme fiscale.

Depuis que je siége dans cette Assemblée, j'ai appelé son attention sur la nécessité de réévaluer les bilans, de modifier l'utilisation des fonds propres pour les petites et moyennes entreprises et — le point est très important — de choisir un pourcentage pour la prise en compte des salaires. Car selon que l'on décidera ou non de réévaluer le matériel et les amortissements, ce pourcentage sera plus ou moins important. Certains membres de la commission des lois veulent amender le projet gouvernemental qui propose de retenir le coefficient de un quart pour les salaires, en le portant à un huitième afin de venir en aide aux entreprises de main-d'œuvre — ils ont raison. D'autres, favorables à une transaction, proposent un sixième. Connaissant l'impact très lourd des charges sociales sur les salaires, il est souhaitable, me semble-t-il, de consentir un effort en faveur des entreprises de main-d'œuvre. Mais pour que cet effort soit appréciable, encore faut-il connaître les intentions de M. le ministre des finances à propos de la réévaluation des bilans demandée depuis si longtemps par les petites et moyennes entreprises.

La deuxième difficulté sur laquelle je souhaite appeler votre attention, monsieur le secrétaire d'Etat, concerne le département des Hauts-de-Seine. J'y ai en effet examiné l'incidence de la nouvelle formule de la taxe professionnelle.

Nombre de maires s'inquiètent de savoir si, pour faire face aux besoins des communes, ils ne seront pas contraints d'augmenter les taxes d'habitation, puisque, en tout état de cause, la taxe professionnelle ne pourra pas dépasser de plus de 120 p. 100 le taux communal moyen. Inversement, des entrepreneurs se demandent si certains maires ne seront pas tentés, pour alléger la taxe d'habitation, d'augmenter la taxe professionnelle.

Je crois que le Gouvernement devra étudier de très près ce problème avant la fin de ce débat.

En effet, les simulations auxquelles il a été procédé ont été très insuffisantes. J'ai moi-même réalisé quelques simulations dans le département des Hauts-de-Seine grâce aux renseignements qui m'ont été communiqués par le ministère, et j'ai pu constater que, d'ores et déjà, dans vingt communes sur trente-six, le taux de la taxe professionnelle est supérieur de 120 p. 100 au taux communal moyen du département, l'écart étant même de 150 p. 100 pour dix d'entre elles.

Je souhaite donc que le Gouvernement, qui pourra faire procéder à l'étude nécessaire par ses techniciens, nous explique comment les maires concernés pourront équilibrer leur budget sans accroître exagérément la taxe d'habitation, et cela tout en respectant les nouvelles règles qui veulent que, dans une commune, la taxe professionnelle ne dépasse pas de plus de 120 p. 100 le taux communal moyen du département et que les divers impôts locaux n'augmentent pas de plus de 10 p. 100 d'une année sur l'autre. Les maires devront donc tout mettre en œuvre, en 1976, 1977 et 1978, pour se rapprocher des nouvelles conditions imposées, puisque c'est en 1979 que le système devra trouver sa vitesse de croisière définitive.

Le Gouvernement serait bien inspiré en prenant lui-même l'initiative d'un amendement qui fixerait une relation entre le niveau des divers impôts locaux — taxe professionnelle, taxe d'habitation, impôt sur le foncier bâti et non bâti — pour éviter une hausse abusive de la taxe d'habitation ou une envolée de la taxe professionnelle, laquelle, en tout état de cause, ne va pas manquer d'accuser une hausse considérable par rapport à la patente.

Cela m'amène à poser un autre problème. Je me garderai bien de m'élever contre l'allègement des charges dont on veut faire profiter les coopératives, encore que je craigne que cela n'entraîne pour certaines communes rurales une perte de ressources très importante. J'observerai simplement que certaines coopératives ressemblent beaucoup plus à des sociétés

capitalistes, comme diraient mes collègues de la gauche, qu'à des organismes au service des populations. Il est peut-être très bon de faire des cadeaux, mais n'oublions pas, puisqu'il y a compensation, qu'il s'ensuivra un accroissement des charges pour les autres entreprises de plus de dix salariés qui doivent pourtant affronter la concurrence du Marché commun et se plier aux impératifs de l'exportation. En fait, nous assisterons à un transfert de charges des toutes petites entreprises vers les entreprises moyennes.

Au demeurant, certaines anomalies doivent être signalées.

Ainsi, la taxe professionnelle étant assise sur la valeur locative des biens mobiliers et immobiliers et sur les salaires, je me demande ce que paieront un diamantaire qui emploierait une secrétaire ou un notaire qui travaillerait avec un principal et deux secrétaires.

D'autre part, pour les professions libérales, le seuil de 350 000 francs risque de créer des disparités choquantes : alors que, au-dessous du seuil, les membres de ces professions bénéficieront d'une réfaction importante, juste au-dessus l'impôt s'alourdira considérablement.

Je me bornerai à ces quelques exemples, car d'autres critiques ou suggestions ont été ou seront présentées par d'autres membres de cette Assemblée, tant il est vrai que, sur ce sujet, tous les maires qui montent à cette tribune pourraient tenir des propos identiques.

Ce que nous voulons c'est un impôt clair et, à cet égard, nous partageons la préoccupation du Gouvernement. Le contribuable n'aime pas payer, mais, lorsqu'il le fait, il veut comprendre pourquoi il paie et ce qu'il paie, et, incontestablement, la taxe professionnelle sera plus facilement explicable et plus claire que la patente. Mais, en tant que maires, nous voulons également disposer des moyens nécessaires pour répondre aux besoins de nos populations en leur offrant les équipements indispensables. Or, nous n'examinons pas aujourd'hui une réforme des finances locales, mais un simple changement d'appellation d'un impôt déterminé.

Le vrai problème — et M. le ministre de l'économie et des finances y a fait allusion ce matin — est celui de la réforme des ressources locales. Celle-ci passe par la prise en charge par l'Etat de tous les établissements scolaires du second degré, par le remboursement de la T. V. A. aux communes que nous réclamons depuis si longtemps, et par l'octroi de subventions d'un montant plus élevé. Est-il normal, par exemple, que dans ma commune, pour la construction d'une école maternelle de huit classes avec toutes les annexes nécessaires, et dont le coût est évalué à 3,5 millions de francs, nous n'ayons perçu que 480 000 francs de subvention ?

Passant aussi par la transformation des subventions fragmentaires actuelles en une subvention globale, je ne pense pas, en revanche, qu'une telle réforme passe par la taxe foncière, car on imagine mal que les maires puissent devenir les organisateurs de la spéculation et demander des dérogations aux règlements d'urbanisme qu'ils sont chargés de faire respecter. Aussi, comme M. le ministre des finances, éviterai-je de parler de la taxe foncière à propos des ressources nouvelles des communes.

Je souhaiterai simplement en terminant que, si nous votons ce projet de loi, modifié, bien entendu, par les amendements qui s'imposent, le Gouvernement nous donne très rapidement les moyens de faire face aux besoins des populations de nos villes et de nos villages. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, de l'Union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

**M. Guy Ducloné.** Comptez là-dessus !

**M. le président.** La parole est à M. Goulet.

**M. Daniel Goulet.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, si ce projet supprime la patente, il la remplace par une autre taxe de même type.

Alors que des déclarations d'intention nous laissent espérer une réforme profonde susceptible de résoudre les difficultés financières des communes et d'établir une fiscalité plus juste et plus humaine promise depuis si longtemps, le projet nous cause une certaine déception.

Qui pourrait affirmer, en effet, que ce texte tient compte des principales critiques qu'adressaient à la patente les collectivités locales et les contribuables eux-mêmes, au demeurant divisés par l'injustice fiscale ? A l'espoir qu'avait fait naître une réforme souhaitée depuis si longtemps, fait place l'inquiétude des élus locaux et des contribuables qui restent perplexes quant aux incidences de toute nature que pourraient avoir les textes d'application du projet de loi qui nous est soumis.

Dans son exposé introductif M. le rapporteur met l'accent sur deux points essentiels que nous ne devons jamais perdre de vue.

« Il s'agit — écrit-il — d'une réforme à caractère limité dans la mesure où elle s'insère dans un système d'impôts localisés qui ne peut créer de ressources nouvelles au profit des collectivités locales. Ses incidences — ajoute-t-il — ne pourront être pleinement appréciées que dans le cadre plus vaste des solutions que le Gouvernement entend apporter aux problèmes financiers des départements et des communes. »

Ces solutions, monsieur le secrétaire d'Etat, que seront-elles ? Voilà qui préoccupe beaucoup les maires de nos communes de France. Est-ce que ce texte n'aurait pas mieux trouvé sa place dans un projet plus vaste qui aurait traité globalement de la réforme des finances locales ?

Ce projet de loi signifie pour certaines communes une diminution de ressources, pour d'autres l'angoisse d'une asphyxie lente mais certaine et, pour toutes, la perplexité devant le caractère complexe des nouvelles répartitions dont on peut craindre qu'elles ne soient cause de disparités considérables en ce qui concerne les niveaux d'imposition.

Force est donc bien de reconnaître que ce projet ne contient aucun élément pleinement rassurant dans un domaine où s'aggravent les difficultés rencontrées par les gestionnaires municipaux qui, pourtant, attendaient du Gouvernement un allègement de leurs charges et la promesse d'un avenir meilleur.

Il faut absolument que nous recevions rapidement l'assurance que les communes disposeront des ressources indispensables pour qu'elles puissent agir efficacement. Et cette assurance devra être inscrite dans les textes et non prendre la forme d'une simple promesse verbale. L'influence du ministre de l'économie et des finances auprès de son collègue, M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, devrait être à cet égard déterminante.

Quant aux contribuables qui sont directement intéressés, ils formulent les plus grandes réserves.

Nombreux étaient ceux qui souhaitaient la suppression de la patente considérée comme injuste parce que, selon eux, elle taxait leur droit au travail. Mais pour supprimer la patente, il fallait trouver une autre source de recettes. Pour cela, il convenait de faire appel à l'imagination créatrice des techniciens et des collaborateurs du ministre de l'économie et des finances pour qu'ils recherchent, dans le respect de l'égalité fiscale, une nouvelle formule qui, en outre, soit de nature à améliorer la répartition des recettes, qu'elles soient d'origine locale ou non.

Poser le principe de la répartition au niveau départemental c'est renforcer la solidarité intercommunale qui trouve son expression dans la création d'un fonds commun départemental et qui se traduit également par un prélèvement sur les taxes professionnelles exceptionnelles afin d'encourager les regroupements de communes.

La solidarité doit également jouer entre les contribuables eux-mêmes et la répartition fiscale doit éviter tous risques de discrimination, psychologiquement et financièrement néfastes. Or comment savoir qui sera exonéré et qui ne le sera pas ?

La taxe professionnelle semble mal admise parce qu'elle est mal comprise par ceux qui seront appelés à la payer directement ou indirectement. Elle est source de conflits entre des catégories sociales, pourtant associées à la même œuvre d'intérêt général. Un vaste effort d'information accompli en temps opportun aurait sans doute permis de mieux faire comprendre la portée de cette réforme indispensable.

Certes, le projet de loi qui nous est soumis constitue un progrès et, si nous avons disposé d'un peu plus de temps, il aurait sans doute pu encore être amélioré.

Des amendements sont nécessaires, et nous en soutiendrons plusieurs. Ils devraient permettre, notamment, de souligner, combien est importante, pour les éléments constitutifs de l'assiette, la notion de masse salariale. Elle est en tout cas plus intéressante que le nombre des salariés, qui ne devrait intervenir qu'à l'intérieur de la taxe comme élément de pondération.

Il est nécessaire d'alléger davantage que ne le propose le projet le poids de l'impôt pour les petites entreprises qui effectuent principalement des travaux de fabrication, de transformation et de réparation.

Il est également indispensable que soient mieux corrigés, et pour une plus longue période, les variations et les transferts de charges.

En ce qui concerne le mode de détermination des valeurs locatives, il serait souhaitable que les contribuables, instruits par l'expérience de la mise en place de la nouvelle taxe foncière sur

les propriétés bâties qui avait soulevé à l'époque quelques difficultés, puissent aisément vérifier le bien-fondé des valeurs locatives qui leur seront attribuées. Là encore, un effort d'information est indispensable.

Avant de conclure, je tiens à insister sur notre désir de voir s'appliquer progressivement, et avec beaucoup de souplesse et de compréhension, la nouvelle loi qui sera sans doute votée à l'issue de ce débat.

Il s'agit d'un texte complexe pour tout le monde, mais davantage encore pour ceux qui, demain, seront soumis à son application. Les contribuables se verront imposer de nouvelles obligations qui s'ajouteront à celles, déjà nombreuses, qui pèsent sur eux. Je souhaite que le Gouvernement n'aggrave pas leur situation dans une période où les difficultés, les charges administratives et financières sont déjà très importantes. Il faudra donc réduire autant que faire se pourra les demandes de renseignements qui leur seront sans doute adressées, faciliter la procédure de recouvrement de l'impôt et surtout aménager les contrôles qui s'ensuivront.

Ce texte ne sera efficace que dans la mesure où, sans arrière-pensées et sans préjugés, pourra enfin s'établir entre les contribuables et les services du ministère de l'économie et des finances une véritable collaboration. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

**M. le président.** La parole est à M. Massot.

**M. Marcel Massot.** Monsieur le président, mes chers collègues, tous les orateurs qui m'ont précédé à cette tribune ont déclaré que la patente était un impôt vétuste, archaïque et injuste. Les qualificatifs les plus péjoratifs lui ont été attribués, et ce à juste titre.

Je ne veux pas, après l'excellente intervention de mon collègue André Bouloche, aborder à nouveau le fond du débat. Je noterai simplement, d'une part que la taxe professionnelle n'apporte pas de nouvelles ressources aux collectivités locales et se résume à des transferts de charges entre les personnes actuellement astreintes au paiement de la patente et les contribuables locaux, et que, d'autre part — ceci ressort des explications de M. le rapporteur — la portée pratique du projet peut difficilement être appréciée tant que n'est pas proposée une nouvelle définition des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. C'est là un problème qui est soulevé depuis des années, mais qui n'a jamais été tranché.

Aujourd'hui, nous légiférons dans la nuit. En effet, il n'est pas possible de définir exactement l'assiette de la nouvelle taxe et les études de simulation auxquelles il a été procédé ne sont pas faites pour nous éclairer.

Mon propos aura donc un objet limité : l'étude de l'article 16 relatif à la redistribution des patentes exceptionnelles et à la création d'un fonds départemental de répartition de la taxe professionnelle.

J'insisterai plus particulièrement sur le problème des patentes payées par les usines productrices d'électricité. Il convient d'établir de prime abord une distinction entre les usines nucléaires et les usines hydroélectriques. Quelques usines nucléaires sont déjà construites, d'autres le seront dans un avenir relativement proche. Leur production sera gigantesque et génératrice de lourdes taxes. Elles seront implantées en des lieux judicieusement choisis par le pouvoir en vue de réduire les nuisances de toute sorte provoquées par des établissements de cette nature. C'est à ces seules usines, en fait, que devrait s'appliquer l'article 16.

Très différentes sont les usines hydroélectriques, qui existent depuis fort longtemps et dont le lieu d'implantation est imposé aux populations par la géographie et la présence de cours d'eau à forte déclivité dans les régions de montagne. Leur production est très inférieure à celle des usines nucléaires. Depuis leur création, elles sont assujetties à une patente, payée jadis par des concessionnaires privés et, depuis 1946, date de leur nationalisation, par E. D. F. devenue pratiquement seul concessionnaire.

La loi du 16 octobre 1919, appelée parfois « charte de l'électricité », a réglé tous les problèmes de patente entre les départements et les communes et, depuis la loi du 31 décembre 1945, la valeur locative de la force motrice des chutes d'eau ainsi que leurs aménagements utilisés par les entreprises hydrauliques concédées se trouve, pour le calcul de l'assiette de la contribution foncière de la propriété bâtie et du droit proportionnel

de patente, répartie entre les communes sur le territoire desquelles sont situés les ouvrages techniques de génie civil et celles sur le territoire desquelles coulent les cours d'eau utilisés.

Ces dispositions s'analysent en fait par une répartition des droits entre les communes intéressées par les aménagements, depuis la prise d'eau jusqu'à la chute, c'est-à-dire quelquefois sur vingt ou trente kilomètres.

Elles étaient fondées sur la valeur locative des immobilisations, sur la puissance d'eau rendu indisponible et sur la longueur de la riveraineté. Il n'était pas question, bien entendu, à cette époque, de salaires, et il suffit, monsieur le secrétaire d'Etat, de lire les travaux préparatoires des lois de 1919 et de 1945 pour se rendre compte que ces patentes avaient un caractère de compensation, de réparation d'un préjudice.

En effet, les communes riveraines étaient pratiquement privées de la distribution de leur eau : leur droit de pêche était compromis : les canaux agricoles n'étaient plus ou étaient mal alimentés : l'eau était retenue dans un réservoir et les lâchures d'eau se faisaient suivant le bon plaisir d'E. D. F. pour lui permettre, quand elle le jugeait opportun, de faire tourner ses turbines ; la nappe phréatique qui irriguait largement tous les territoires riverains disparaissait peu à peu ; les équilibres, les conditions climatiques étaient modifiés.

Le magnifique barrage de Serre-Ponçon, qui fait l'admiration des touristes français et étrangers, précédé d'un lac d'une contenance de 1 250 millions de mètres cubes d'eau, n'a pas manqué d'occasionner tous ces inconvénients. Mais je ne m'étendrai pas aujourd'hui sur ce sujet. Cela me rajeunirait pourtant car c'est en 1952 que j'ai rapporté cet important projet à cette tribune, au nom de la commission des lois.

Permettez-moi toutefois, monsieur le secrétaire d'Etat, de vous donner lecture de la lettre que j'ai reçue d'un arboriculteur, maire d'une commune située à quelques kilomètres en amont de Sisteron, dans ce pays parcouru et chanté par Giono dans *Un de Baumugnes*. Ce maire résume parfaitement le problème. Après délibération de son conseil municipal il écrit :

« La commune de Claret était, avant la construction du barrage de Serre-Ponçon, placée dans des conditions extrêmement favorables pour la culture fruitière. Notre terroir était à l'abri du gel. C'est ainsi que, depuis 1931, nous avons enregistré une seule année de gel en 1945 — gel banal dans toute la France.

« Depuis l'implantation du barrage et la coupure que celui-ci a constituée vis-à-vis des vents venant du Briançonnais, le gel est apparu pratiquement toutes les années.

« Cette situation est intolérable et va mettre les arboriculteurs ayant investi pour organiser leurs vergers et la commercialisation de leurs fruits, dans l'obligation de se reconverter et même de quitter leur exploitation.

« D'autre part, les ravins perpendiculaires au lit de la Durance apportent dans ce lit des alluvions et matériaux divers qui, faute de ne pouvoir être évacués par les eaux trop basses de la rivière, restent dans celle-ci. En période de fortes pluies, les eaux des ravins et les matériaux envahissent les terres cultivables.

« Enfin la nappe phréatique est en constant abaissement et tend à disparaître.

« Toutes ces conditions font que l'agriculture, dans la commune de Claret, est extrêmement menacée et nous vous demandons, etc. »

Je me suis rendu sur les lieux et j'ai pu constater moi-même l'étendue du désastre. Je pourrais citer de multiples exemples de cet ordre.

Voilà pourquoi des patentes exceptionnelles ont été versées aux communes, patentes exceptionnelles pour réparer des dommages exceptionnels. D'aucuns les ont trouvées excessives. Si cela a pu être vrai quelquefois, ce ne fut pourtant pas une règle générale. Certes, certaines communes isolées n'ont pas utilisé leurs crédits rationnellement et se sont contentées de procéder, au fil des années, à quelques travaux d'entretien. Mais le plus grand nombre des maires ont profité de l'occasion qui leur était offerte pour essayer, enfin, d'équiper leur village. Beaucoup de communes se sont groupées en S. I. V. O. M. — syndicat intercommunal à vocation multiple — qui a contracté d'importants emprunts dont les annuités de remboursement étaient pratiquement gagées sur la patente. Elles ont pu ainsi procéder à de fort utiles réalisations dans les régions de montagne sous-équipées.

Permettez-moi simplement, car je veux aller vile sur ce sujet, de citer un exemple que je connais bien pour l'avoir vécu. Vingt-trois communes, appartenant à deux cantons des

Alpes-de-Haute-Provence, d'une grande étendue et d'une faible densité de population, toutes situées entre 600 et 1 300 mètres d'altitude, se sont groupées en S. I. V. O. M. en 1962 et, dans un magnifique esprit de solidarité, elles ont décidé d'équiper l'ensemble des deux cantons, c'est-à-dire à la fois les communes riveraines et les communes non riveraines de la Durance qui, bien entendu, ne bénéficiaient elles-mêmes d'aucune patente d'E. D. F.

Il s'agit là d'une application de cette formule de solidarité dont on nous parle toujours et que souhaite le Gouvernement depuis longtemps. Un taux unique était appliqué à toutes les communes membres du syndicat.

Ainsi ont pu être réalisés un C. E. G. sans demander un centime de subvention à l'Etat, le ramassage scolaire pour transporter les élèves des multiples écoles supprimées dans nos villages et nos hameaux, un important réseau routier, des relais de télévision qui permettent d'alimenter les communes malgré l'écran intercepteur d'ondes que constituent les massifs rocheux, des travaux d'irrigation. Le syndicat n'a pas fait de dépenses somptuaires car les montagnards, qui ont une vie rude, connaissent trop la valeur de l'argent pour le dépenser inutilement.

La caisse du syndicat est alimentée par la valeur de 20 000 centimes, taux unique, payés chaque année par les communes. Ce sont évidemment les communes riveraines de la Durance qui ont fourni neuf dixièmes des revenus et l'on peut dire que, pratiquement, la patente d'E. D. F. représente 75 à 80 p. 100 des ressources du syndicat.

Tout cela ne serait plus possible si l'article 16 du projet de loi, tel qu'il nous est présenté, était voté, car les ressources du S. I. V. O. M. seraient écartées d'au moins 75 p. 100. Comment, dans ces conditions, pourrait-il faire face à ses échéances ? Faudrait-il fermer le C. E. G., renoncer à entretenir les routes, abandonner les travaux de relais de télévision ? Je ne vois que trois solutions pour éviter une telle extrémité.

Premièrement, le vote de centimes. Mais le centime résiduel délesté de la plus grande partie de la patente d'E. D. F. deviendrait infime. Il faudrait voter 200 000 à 300 000 centimes, peut-être plus, pour combler le trou et cela, l'autorité de tutelle, sous le contrôle de M. le ministre de l'intérieur, dont je regrette d'ailleurs l'absence, ne le permettrait pas. Ce serait donc la faillite des communes concernées.

Deuxièmement, tendre la main et demander chaque année au ministère de l'intérieur une subvention d'équilibre qui viendrait s'ajouter à la longue liste parue au *Journal officiel* du 29 mai dernier, dans une réponse que le ministre de l'intérieur fit à une question posée par mon collègue, M. Mermaz, avec une célérité à laquelle nous ne sommes pas habitués. Mais les montagnards sont fiers, il n'aiment pas la mendicité.

Troisièmement, apporter au préfet la démission du président du syndicat que je suis et celle des vingt maires des communes constituant maintenant le syndicat car quatre communes ont fusionné depuis sa création.

Toutes ces solutions sont inconcevables.

Il appartient donc à la loi que nous allons voter de nous apporter une quatrième solution, celle-là rationnelle.

Cette situation, monsieur le ministre des finances es qualités, ne vous a pas échappé.

En lisant l'exposé des motifs du projet n° 1634, j'ai constaté qu'un autre projet avait été élaboré qui devait être soumis au Parlement à la session de printemps 1974, mais qui n'a pu être discuté en raison du décès du Président Pompidou et de diverses autres circonstances.

J'ai pu avoir connaissance de ce projet, resté un peu mystérieux, notamment de son article 16. Il était tout différent de celui que vous nous présentez aujourd'hui et entre ces deux textes j'ai relevé quatre différences absolument fondamentales.

D'abord la date. « Afin de ne pas bouleverser le budget des communes qui ont sur leur territoire un établissement exceptionnel » — cela est excellent dit, monsieur le secrétaire d'Etat, dans l'exposé des motifs — « le dispositif proposé ne s'appliquera qu'aux unités implantées après le 1<sup>er</sup> janvier 1976 ».

C'était la sagesse. Ça l'est encore aujourd'hui car rien n'a changé depuis un an. Pourquoi l'article 13 actuel ne retient-il pas cette même date ? Quel est le mauvais génie ou le technocrate destructeur qui, en changeant cette date, a modifié dangereusement tout le système ? Pourquoi admettre cette rétroactivité ?

En second lieu, dans sa première rédaction, l'article 16 prévoyait que, dans le cas où les bases d'imposition d'un établissement créé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1976, divisées par le nombre

d'habitants de la commune, excédaient 20 000 francs, la part de ressources communales correspondant à cet excédent était versée à un fonds départemental de la taxe professionnelle. Pourquoi, dans l'actuel projet, ce quotient de 20 000 francs est-il réduit à 10 000 francs, ce qui est essentiellement préjudiciable aux petites communes ?

En troisième lieu, dans le premier projet, le fonds départemental devait être géré par le conseil général, chargé de venir en aide aux communes les plus défavorisées. Dans l'actuel projet, vous imposez au conseil général des conditions très restrictives qui portent lourdement atteinte à son autonomie, à l'heure même où le Gouvernement ne cesse d'affirmer la nécessaire autonomie des collectivités locales, conformément d'ailleurs aux orientations du VII<sup>e</sup> Plan.

Enfin, dans le premier projet, il était proposé, pour les établissements qui produisent de l'énergie ou traitent des combustibles, que l'excédent serait attribué après accord entre les collectivités locales concernées. Pourquoi, dans votre deuxième projet, cet accord est-il limité aux établissements implantés postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1976 ? Pourquoi pénaliser les communes sur lesquelles des établissements ont été implantés avant cette date ? Vous pouvez organiser l'avenir ; vous n'avez pas le droit de défaire le passé.

En fait, avec votre deuxième projet, les seules communes qui seront touchées seront de pauvres petites communes, fort pittoresques le plus souvent et dont on a réussi, en les équipant modestement, à maintenir la population et à faire valoir l'intérêt touristique.

On parle beaucoup de l'aide aux petites communes, d'une politique de la montagne. C'est M. Giscard d'Estaing, alors ministre des finances, qui en avait souligné la nécessité dans un exposé, en novembre 1973 ; c'est M. le ministre de l'intérieur qui affirmait, lors de son intervention devant le Sénat, le 21 mai dernier, ainsi que dans son récent discours devant le congrès de l'association des maires, qu'elle était indispensable.

Je plaide ici pour six cent cinquante petites communes gravement menacées. Leur sort est entre les mains du Gouvernement. Si vous maintenez votre texte, monsieur le secrétaire d'Etat, et si, d'aventure, vous en obteniez le vote par le Parlement, elles disparaîtraient et leurs habitants, la mort dans l'âme, iraient rejoindre dans les villes la cohorte des chômeurs et des mal logés, mais ce serait une lutte sans gloire et indigne de vous. Ce n'est pas cela que vous voulez !

M. le ministre de l'économie et des finances a déclaré par trois fois, devant la commission des lois, qu'il voulait procéder au « râtissage » de ces petites communes. Depuis plus d'un demi siècle, j'en représente bon nombre devant diverses assemblées, je suis né dans l'une d'elles. Il m'a fait de la peine... inutilement. Il a du reste regretté ce terme et il s'en est excusé en déclarant qu'il avait dépassé sa pensée.

Vous n'avez pas le droit de rayer de la carte de nos départements des communes qui, fortes de la loi et des incitations constantes du Gouvernement, ont fait preuve d'initiative et de courage. Vous avez, au contraire, le devoir de les aider. Vous le pouvez, en maintenant votre premier texte, que j'ai moi-même repris sans en changer un mot, dans un amendement que la commission des lois a fait sien.

M. le rapporteur, et je l'en remercie, a fait un pas dans ce sens. Il a lui-même compris que l'application de l'article 16, tel qu'il nous est proposé, serait insupportable.

Afin de ne pas mettre en difficulté les communes qui ont entrepris d'importants travaux d'équipement, il a proposé de différer totalement jusqu'en 1979, et partiellement jusqu'en 1983, le prélèvement des ressources provenant d'entreprises implantées avant l'entrée en vigueur de la loi.

Mais cette proposition est encore insuffisante. Elle aboutirait à une condamnation à mort avec sursis car, dès 1979, le même problème se poserait à nouveau. Vous ne pouvez laisser subsister le dommage et supprimer la possibilité de le réparer.

En toute hypothèse, il serait absolument indispensable de compléter l'amendement de M. le rapporteur pour que, lorsque dans un département existent des organismes groupant des collectivités qui englobent une commune d'implantation et des communes limitrophes et que ces organismes ont procédé à des investissements couverts par des emprunts, les crédits du fonds départemental des collectivités locales leur soient affectés en priorité pour le remboursement des annuités de ces emprunts.

S'il en était autrement, les communes perdraient confiance, tout esprit d'initiative disparaîtrait chez elles et leurs maires qui, il y a quinze jours à peine, ont entendu les assurances de M. le ministre de l'intérieur, ne manqueraient pas de ressentir une immense déception.

En terminant, je me permets d'insister auprès de vous, monsieur le secrétaire d'Etat, et auprès de M. le ministre de l'économie et des finances pour que soient acceptés les amendements déposés à l'article 16. On sait, hélas ! que cette loi n'apportera aucune ressource nouvelle aux communes. Puisse-t-elle au moins ne pas consacrer la ruine des petites communes de montagne, au moment même où elles étaient en droit de retrouver l'espérance. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

**M. le président.** La parole est à M. de Broglie.

**M. Jean de Broglie.** Mesdames, messieurs, ce débat a pour objet de réformer la patente et sans doute est-ce là une tâche importante et nécessaire.

Mais cela ne répond certainement qu'à une partie de nos préoccupations. Les arbres de la réforme des finances locales ne sauraient, oserai-je le dire, nous cacher la forêt ou plutôt cette jungle que sont devenus aujourd'hui les rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

Ce matin, la présence de M. le ministre de l'intérieur aux côtés de M. le ministre de l'économie et des finances n'a pu que confirmer cette constatation. M. Poniatowski s'y trouvait comme le bûcheron qui contemple un taillis impénétrable et qui prépare, du moins je l'espère, les balivages de demain.

La vérité est que nous accusons un retard global au regard d'un changement fondamental et profond.

Une sorte de révolution dans les mœurs et dans les attitudes a fait qu'en l'espace d'une trentaine d'années, la commune, longtemps considérée par les Français comme une sorte de cadre administratif ou de cellule politique, a été progressivement assimilée à un centre de services et de gestion et ressentie comme l'un des moteurs du progrès économique.

De ce fait, la commune a été victime d'une double évolution. Au fur et à mesure que se sont multipliées les tâches économiques et sociales de l'Etat, ce dernier a eu de plus en plus tendance à en rejeter les coûts sur les collectivités locales.

Dans le même temps, par suite du développement du phénomène de l'urbanisation, tout naturellement les citoyens ont réclamé à la ville la solution de leurs nouveaux problèmes, tandis qu'avec la transformation des communications et la vulgarisation de la télévision, l'ensemble du monde rural réclamait à la petite commune des équipements et des services aussi comparables que possible de ceux des villes.

Cette transformation de notre société a engendré, au niveau des collectivités locales, une crise que l'Etat n'a jamais voulu résoudre que par la méthode des « petits pas ».

Mais les petits pas ne permettent jamais que de petits progrès. La modernisation des finances locales, à laquelle nous nous attardons depuis plusieurs années, n'est plus qu'un aspect, important, certes, mais limité des choses. Et entre temps le problème des collectivités locales a pris des dimensions qui sont tout autres que fiscales. Il nous faut parler de structures et de responsabilités communales. C'est un équilibre financier global que nous avons à restaurer.

La crise de la vie communale française résulte tout à la fois de cet accroissement global des charges de toute nature et de la persistance d'un système de recettes inadapté et peu évolutif.

Sans doute était-il nécessaire de moderniser ce système de recettes. L'ancienne taxe mobilière est devenue taxe d'habitation ; les taxes foncières bâties et non bâties ont été recalculées ; et voici la quatrième impôt local direct, la patente, à son tour remplacé.

A un impôt vieilli, progressant faiblement et caractérisé par une grave disparité de niveaux d'imposition, se substitue une taxe plus simple, et sans doute plus juste. Dans les domaines de la modernisation, de la simplification et de la justice, tout cet ensemble est positif. Il recouvre, en effet, plus de la moitié des recettes fiscales des communes et plus du tiers de leurs recettes globales.

Mais tout cela n'apporte pas de réponse suffisante au véritable problème qui, au-delà de l'ensemble des finances locales, est celui des rapports et des tâches des collectivités locales et de l'Etat.

Je dirai même que la modernisation des bases de la fiscalité, si elle améliore sans doute les conditions de répartition des charges entre les administrés, n'apporte pas par elle-même de ressources nouvelles. Ainsi, une mesure telle que la révision des valeurs locatives permet seulement de demander plus à la fiscalité existante.

Une réforme réelle n'est pas seulement celle d'une meilleure répartition entre les catégories de contribuables ; c'est aussi une nouvelle définition du domaine de l'Etat et des collectivités et la redistribution entre eux des ressources existantes ou à créer. C'est ce que le Gouvernement se propose de réaliser en cinq années.

Or cinq années constituent un délai long. Il y faudra une volonté permanente, une progression qui ne se ralentisse pas, une concertation constante avec les élus locaux. Cette affaire est difficile, complexe. Nous ne sommes pas au bout de nos peines. Pourtant, il faut aller très vite.

Sans doute peut-on et doit-on prendre des mesures d'urgence consistant à dégrever les communes des charges qui, à l'évidence, n'ont jamais été les leurs.

Il est urgent et indispensable de doubler le rythme de nationalisation des C. E. S. et des C. E. G. ; il est urgent et indispensable de ramener à ce qu'il était à l'origine le taux de subvention des opérations de ramassage scolaire ; il est urgent et indispensable de reviser en hausse les barèmes de subvention des constructions scolaires du premier degré, d'assurer un meilleur financement de la voirie locale et d'accorder une aide plus importante à l'assainissement, ainsi qu'à l'électrification ; il est enfin urgent et indispensable de modifier la répartition des charges d'assistance.

Sans doute peut-on, et il le faudra, améliorer ce qui existe. On peut alléger et simplifier les procédures d'attribution de subventions d'équipement. Dans ce domaine, on pourrait, dès l'approbation du projet de budget par le conseil des ministres, donner aux préfets de région des enveloppes indicatives leur permettant un travail prévisionnel. On peut aussi améliorer certaines recettes.

On pourrait ainsi attribuer aux collectivités locales la totalité du V. R. T. S. J'observerai cependant qu'une telle recette n'est pas la panacée. Le V. R. T. S. est excellent en période de croissance ; mais les communes vont bientôt s'apercevoir que, dans les périodes de non croissance, son effet sur les budgets locaux sera beaucoup moins favorable.

Par ailleurs, l'inflation a quelque peu fait oublier que la répartition de cette recette est effectuée, dans une proportion qui varie en sens inverse de 5 p. 100 par an, d'une part, en fonction de l'impôt sur les ménages et, de l'autre, en fonction des dépenses d'équipement de la commune et qu'ainsi les collectivités qui investissent peu recevront bientôt moins.

L'Etat ne pourra pas continuer à conserver pour lui plus de 80 p. 100 des recettes fiscales du pays ni maintenir telle qu'elle est une T. V. A. perçue sur les grands travaux des collectivités locales.

Toutes ces questions appellent une politique de sauvetage immédiat. Et cependant tout porte à penser que les mesures nouvelles ne suffiront pas. Elles ne suffiront pas à renverser le sens d'une évolution qui est fondamentalement préoccupante. En effet, sur la base des impôts actuels, la pression fiscale locale atteint un niveau insoutenable.

L'aide moyenne de l'Etat aux investissements locaux est passée en dix ans de 28 p. 100 à une proportion inférieure à 20 p. 100. Dans le même temps, l'endettement n'a cessé de s'aggraver, au point qu'en 1970 près de 60 p. 100 des emprunts souscrits par les communes correspondaient au remboursement des emprunts précédents, tant il est vrai que les taux ne cessent de s'élever alors que les durées d'amortissement diminuent.

Dans de telles conditions, l'autonomie locale n'est qu'un mot. Cette autonomie n'existera que si la collectivité locale dispose de ressources suffisantes et automatiques, indépendantes et évolutives. Elle n'existera, en outre, que si ladite collectivité n'a pas, pour chaque équipement, à mendier jusqu'au niveau du gouvernement central, au coup par coup, les subventions qui en conditionnent la réalisation.

Mais il faut avoir le courage de dire que la réalisation de tels objectifs suppose une modification profonde des mécanismes existants.

J'ai le sentiment qu'aucune solution réelle au problème ne pourra être trouvée sans que soient profondément réformées les structures communales. Il sera impossible d'assurer une autonomie réelle de gestion et un équilibre réel entre les charges

et les recettes tant que les cadres seront aussi nombreux et aussi différents par leurs dimensions que le sont les quelque 30 000 communes qui existent actuellement.

Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faille diminuer le nombre des communes, d'abord parce que nous avons décidé que les fusions de communes ne seraient jamais que volontaires, ensuite parce qu'il ne faut jamais mutiler un tissu naturel et désireux de vivre. Mais il faudra certainement rationaliser les cadres normaux de la gestion des équipements locaux. Il sera nécessaire de reconsidérer la loi concernant les syndicats à vocation multiple et d'accorder beaucoup plus d'importance au cadre cantonal qui est généralement le leur. L'autonomie réelle de gestion des équipements locaux, leur mise en œuvre rationnelle, la meilleure utilisation des moyens financiers passent par l'élaboration progressive d'un cadre cantonal sinon obligatoire du moins très fortement encouragé.

Sans doute le partage des charges entre l'Etat et la commune est-il un moyen théoriquement parfait de résoudre le problème ; mais il y a dans les faits une telle connexité et une telle interdépendance que l'on n'y parviendra pas complètement dans un cadre strictement communal. Sans doute pourra-t-on améliorer les recettes purement locales et le régime des subventions, mais il n'en demeure pas moins que la petite commune aura toujours à sa charge ce qu'une église, dont les réparations entraînent des dépenses hors de proportion avec son budget. Tant que le mécanisme des subventions sera tel qu'il est, forfaitaire et décidé au coup par coup, il sera vain de parler d'autonomie et de responsabilités communales.

Le cadre du canton permet, au contraire, de concevoir un mécanisme de subvention globale et de choix dans les investissements, ainsi que des moyens financiers entièrement nouveaux tout en restant équitables.

Imaginons un instant que l'on veuille créer un mécanisme de centimes additionnels s'ajoutant à l'impôt sur le revenu ! Un tel mécanisme ne constituerait pas en soi un mauvais impôt, puisque ces centimes seraient rattachés à un impôt réel et évolutif. Mais il serait difficilement applicable dans le cadre de la commune : les communes riches deviendraient trop riches et les communes pauvres resteraient pauvres.

En revanche, on peut fort bien envisager un budget cantonal qui serait alimenté par des centimes cantonaux. Cela permettrait aussi d'apporter une solution au problème de la T. V. A. Cet impôt, techniquement excellent, est, sur le plan psychologique, d'un effet déplorable.

Comme cet aspect des choses n'a pas été vu et traité en temps utile, il faudra recourir, en ce qui concerne les communes, à des solutions d'ordre chirurgical. Or, là encore, le cadre cantonal n'offrirait-il pas le moyen d'un renversement qui donnerait aux communes le sentiment de retrouver sous forme de crédits cantonaux d'investissement des sommes qui demeurent à leurs yeux injustement prélevées au stade des travaux communaux ?

Je ne dis pas qu'il faille nécessairement passer d'un seul coup à la municipalité de canton ; mais je dis que, si l'on souhaite de façon réaliste arriver à un important transfert de ressources de l'Etat vers les collectivités locales, sans qu'un tel transfert n'entraîne de gaspillage ou de double emploi, et si l'on veut un mécanisme de subvention globale, comme une faculté autonome d'emprunter, il faudra nécessairement faire quelques pas en direction d'un système de budgets d'investissements nécessairement cantonaux.

La seconde réforme de structure dont l'urgence se fait sentir de plus en plus est celle de l'existence et de la formation d'un personnel capable et suffisant en nombre. Cela pose non seulement un problème de statut du personnel communal et de création d'emplois adaptés aux nouvelles tâches des collectivités, mais également des problèmes de rémunération.

Il est aujourd'hui de plus en plus difficile de recruter un secrétaire de syndicat à vocation multiple ayant la formation nécessaire pour faire face à une tâche complexe, alors que les plafonds de rémunération sont établis par référence à des normes qui ne répondent en rien aux capacités dont doit faire preuve et au salaire que doit équitablement toucher celui qui occupe un emploi de cette nature.

Ajouterai-je pour être complet que la tâche des maires est telle aujourd'hui que le régime des indemnités ne correspond, lui non plus, ni au temps nécessaire à l'exercice de cette fonction ni aux responsabilités encourues ?

La réforme des structures me paraît donc être la condition préalable à la restauration des équilibres financiers. C'est à partir de là qu'il devrait être possible de modifier profondément le mécanisme des subventions, de lui donner un caractère global, réparti au niveau d'un budget cantonal qui ne ferait pas disparaître le budget communal, mais le déchargerait d'une masse de travaux d'équipement et d'investissement.

C'est à partir de ces structures modernisées que l'on pourrait imaginer de « décrocher » l'emprunt de la subvention, de créer des ressources nouvelles, autonomes et évolutives, afin de permettre aux collectivités locales de réaliser les objectifs du Plan.

Il sera de moins en moins possible de demander aux collectivités locales de jouer, dans notre vie économique, sociale et culturelle, le rôle qui sera de plus en plus le leur sur la base d'un système fiscal et financier calculé dans un cadre uniquement municipal et soumis au bon vouloir d'une subvention accordée au coup par coup.

Les libertés locales de notre époque passent par la restauration des équilibres financiers locaux au sein de structures de gestion modernisées. Si tels sont bien les objectifs du Gouvernement, le remplacement de la patente par la taxe professionnelle est une étape utile. Mais si ce remplacement n'était pas suivi de tout un ensemble d'allègement des charges communales, puis de rénovation, dans des cadres réadaptés, des rapports économiques et financiers de la commune, du canton, du département et de l'Etat, nous connaîtrions de nouveaux et graves déboires.

Nous savons, monsieur le secrétaire d'Etat, que cette vision est largement la vôtre. Nous vous faisons confiance pour en avoir la volonté. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

#### ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi, n° 1634, supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle (rapport n° 1695 de M. Burckel 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 quinze.*)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique  
de l'Assemblée nationale,  
JACQUES RAYMOND TEMIN.*