

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

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

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26, RUE DESAIX, PARIS 15°

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

3^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

COMPTE RENDU INTEGRAL — 61^e SEANCE

1^{re} Séance du Mercredi 22 Novembre 1967.

SOMMAIRE

1. — Candidatures à une commission spéciale (p. 5137).
2. — Loi de finances rectificative pour 1967. — Retrait d'articles (p. 5138).
3. — Impôts directs locaux. — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 5138).
M. Boulin, secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances.
Articles 20 à 25 et 29 à 45. — Retrait.
M. Limouzy, rapporteur de la commission spéciale.
M. Debré, ministre de l'économie et des finances.
Discussion générale: MM. Mondon, Périllier, Waldeck L'Huilier, Chauvet, Fréville, Duffaut, Boulin, secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances. — Clôture.
Motion de renvoi à la commission déposée par M. Pic: MM. Pic, le ministre de l'économie et des finances, Fréville, Mondon. — Rejet au scrutin.
Renvoi de la suite de la discussion.
4. — Ordre du jour (p. 5158).

PRESIDENCE DE M. MAX LEJEUNE, vice-président.

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

— 1 —

CANDIDATURES A UNE COMMISSION SPECIALE

M. le président. J'informe l'Assemblée qu'aucune opposition n'ayant été formulée à l'encontre de la demande présentée par le groupe Progrès et démocratie moderne, il y a lieu de constituer une commission spéciale pour l'examen de la proposition de loi de M. Achille-Fould et plusieurs de ses collègues, tendant à réserver à la loi l'affectation à l'office de radiodiffusion-télévision française, O. R. T. F., de ressources provenant de la publicité de marques commerciales (n° 503).

En conséquence, aux termes de l'article 34, alinéa 2, du règlement, MM. les présidents des groupes voudront bien faire connaître à la présidence, avant demain, jeudi 23 novembre, à dix-huit heures, les noms des candidats qu'ils proposent.

En application de l'article 4 de l'instruction générale du bureau, MM. les députés n'appartenant à aucun groupe doivent faire parvenir leur candidature dans ce même délai.

— 2 —

LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1967

Retrait d'articles.

M. le président. J'ai reçu de M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, la lettre suivante :

« Paris, le 21 novembre 1967.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 119 du règlement, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République a décidé de demander le retrait de la loi de finances rectificative pour 1967 des articles 8, 9, 12, 23, 24, 28 et 29 qui contiennent des dispositions autres que celles prévues par la loi organique relative aux lois de finances et qui, estime-t-elle, lui auraient été renvoyés pour examen au fond s'ils avaient fait l'objet d'un projet ou d'une proposition de loi.

« Je vous serais obligé de bien vouloir demander au président ou au rapporteur général ou, encore, au membre du bureau spécialement désigné à cet effet de la commission des finances, s'il accepte ce retrait.

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

« Signé : RENE CAPITANT. »

M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan à qui j'ai transmis cette demande, m'a fait parvenir la réponse suivante :

« Paris, le 21 novembre 1967.

« Monsieur le président,

« Par lettre du 21 novembre, vous m'avez fait part de la demande formulée par M. Capitant, au nom de la commission des lois, tendant au retrait des articles 8, 9, 12, 23, 24, 28 et 29 du projet de loi de finances rectificative pour 1967, en application de l'article 119 du règlement.

« J'ai l'honneur de vous faire savoir que j'accepte ce retrait.

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

« Signé : V. GISCARD D'ESTAING. »

Les articles en question sont donc retirés du projet de loi. Avis en sera donné à M. le Premier ministre.

— 3 —

IMPOTS DIRECTS LOCAUX

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

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif aux impôts directs locaux et à la mise en œuvre de l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 (n° 374, 505).

La parole est à M. Boulin, secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances.

M. Robert Boulin, secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances. Monsieur le président, mesdames, messieurs, le Gouvernement, vous le savez, attache le plus grand prix au vote du projet de loi relatif aux impôts directs locaux actuellement soumis à votre délibération. Mais, compte tenu du calendrier des débats parlementaires, ainsi que de l'importance du projet, il n'apparaît pas possible que le vote du texte dans son entier puisse intervenir avant la fin de la présente session.

De ce fait, les opérations de révision des évaluations des propriétés bâties risqueraient de se trouver pratiquement retardées d'un an, et la mise en œuvre de la réforme, elle-même subordonnée à l'exécution de ces travaux, différée d'une égale durée.

Ce retard présenterait des inconvénients certains, notamment en ce qui concerne la répartition entre les collectivités locales de leur part de la taxe sur les salaires qui, sous le régime institué par la loi du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires, se substituera au produit de la taxe locale. C'est pourquoi le Gouvernement, tout en regrettant vivement que l'ensemble du texte ne puisse être adopté au cours de l'actuelle session, demande à l'Assemblée de se prononcer dans

l'immédiat sur les seules dispositions du projet de loi dont le vote est indispensable pour que les travaux de révision des évaluations puissent être entrepris dès le début de 1968.

Dans ces conditions, je demande à l'Assemblée de se prononcer sur les seuls articles 1 à 19 compris, 26, 27, 28 et 46 qui tendent à fixer les principes et les modalités de la révision des évaluations des propriétés bâties.

En application de l'article 84 du règlement de l'Assemblée nationale, le Gouvernement retire donc les articles 20 à 25 et 29 à 45 du projet de loi relatif aux impôts directs locaux et à la mise en œuvre de l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959.

Les articles non examinés au cours de la présente session seront, bien entendu — et M. le ministre de l'économie et des finances vous le confirmera tout à l'heure — repris dans un nouveau projet de loi qui sera déposé lors de la prochaine session parlementaire.

M. le président. Acte est donné du retrait des articles 20 à 25 et 29 à 45 du projet de loi.

La parole est à M. Limouzy, rapporteur de la commission spéciale. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. Jacques Limouzy, rapporteur. Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, au moment où l'Assemblée aborde l'étude du problème de la fiscalité locale directe, elle ne peut qu'avoir l'impression de revenir à un très vieux débat. En effet, depuis 1896, près de cinquante commissions parlementaires ou administratives se sont attachées à décrire, à juger, à réformer le vieux monument fiscal révolutionnaire qui a satisfait l'Etat jusqu'en 1917, et les collectivités locales jusqu'aujourd'hui.

Si impressionnée qu'elle soit par d'aussi anciennes et aussi illustres recherches, votre commission n'en a pas moins tenté d'y voir clair dans ce problème qui est l'un des plus difficiles de la fiscalité et des plus essentiels pour l'équilibre général des finances locales.

J'ajoute tout de suite qu'elle a laissé le travail ouvert. Votre commission spéciale, en effet, n'a pas la prétention, en vingt-huit jours de séances certes nombreuses, d'avoir épuisé le débat, mais elle souhaite l'avoir éclairé.

Les difficultés qu'elle a pu rencontrer dans l'analyse du texte portent sur la nature et sur l'ampleur du sujet qui lui était soumis : sur la nature de la matière traitée d'abord, parce que, si vénérables qu'en soient les fondements, la fiscalité locale directe se prête beaucoup plus aux raffinements et à l'hermétisme des spécialistes qu'à une saine compréhension ; sur son ampleur enfin, parce que le domaine dans lequel votre commission a dû travailler avait des limites variables.

En effet, le projet déposé par le Gouvernement comportait, en schématisant, deux développements législatifs, l'un strict et parfaitement circonscrit concernant les évaluations, l'autre divers et diffus, comportant un ensemble de dispositions touchant la mise en œuvre de l'ordonnance du 7 janvier 1959.

Sur le plan de l'urgence, il est certain que le premier de ces développements se présente avant l'autre.

Sur le plan pratique, il est bien certain aussi que, si le Gouvernement entend disposer rapidement des règles de l'assiette, il ne peut qu'être retardé dans ses intentions par la discussion des autres dispositions qui réclament des attentions plus précises et des délais de réflexion plus longs que les premières.

Aussi, le Gouvernement avait-il prévenu votre commission qu'il demanderait à l'Assemblée — ce qu'il vient de faire — la disjonction de ceux des articles qui ne correspondent pas à ses plus urgentes préoccupations. Il est allé, en cela, au-devant d'un désir qui n'aurait pas manqué de se manifester au sein de votre commission, si ses travaux s'étaient poursuivis sur l'ensemble du texte et dans le délai d'un mois qui lui a été, en définitive, accordé.

Il n'empêche que, sauf pour la discussion même des articles, il a été difficile, à votre commission comme à votre rapporteur, de limiter la discussion générale aux articles que le Gouvernement entend conserver, car la suite législative que comportent obligatoirement les dispositions strictement discutées est indissociable, pour l'esprit, des règles d'assiette, des règles d'évaluation auxquelles se limite pourtant notre débat d'aujourd'hui.

Le projet de loi n° 374, dans sa présentation initiale, a conduit votre commission à formuler trois observations préalables. La première touche la nature du texte sur le plan législatif ; la deuxième, son caractère ; la troisième, son opportunité.

Tout d'abord, sur le plan législatif, son caractère complémentaire ou subsidiaire de l'ordonnance du 7 janvier 1959 n'échappera à personne. Plus de huit années en effet après la publi-

cation de cette ordonnance, le Parlement est saisi d'un texte qui la complète, la prolonge et la met en œuvre. C'est dire qu'il a été difficile à votre commission, comme il le sera probablement tout à l'heure à l'Assemblée, de se prononcer sur ce projet sans revenir, au moins par l'examen, sur cette ordonnance; et le Parlement sera d'autant plus libre de le faire qu'elle n'est toujours pas appliquée.

Cette circonstance a donné ainsi à votre commission une liberté singulière. En effet, en 1959, le système fiscal direct des collectivités locales était apparu si archaïque dans ses principes, si injuste dans ses répartitions de base et si improductif, compte tenu de sa complexité, que le législateur d'alors avait estimé devoir inscrire sa réforme au nombre des problèmes qui, étant donné leur urgence, devaient être réglés suivant une procédure législative particulière.

Or huit années après sa promulgation, l'ordonnance en cause, si fondée qu'elle ait pu apparaître alors et qu'elle puisse apparaître encore, n'a reçu, sauf en matière de propriété non bâtie, aucun commencement d'exécution. Et le Gouvernement estime nécessaire, pour organiser et mettre en œuvre le système prévu, de recourir à la sanction parlementaire.

Aussi, a-t-il été impossible à votre commission, et en tout cas toujours délicat, de séparer les dispositions essentielles de l'ordonnance du 7 janvier 1959 du projet de loi qui nous est aujourd'hui présenté.

La deuxième observation préliminaire est que les huit années pendant lesquelles l'ordonnance de 1959 est restée en instance n'ont pas été perdues par ceux qu'elle pouvait toucher, contrairement ou servir.

L'analyse et la critique se sont appliquées à définir la portée et les limites d'un texte devenu avec le temps une simple hypothèse législative.

Cette longue durée de réflexion n'a pas manqué de conduire à une interférence avec des problèmes que la réforme de la fiscalité directe, telle qu'elle était conçue, ne prétendait pas régler ou ne réglait que très partiellement, comme celui, toujours dramatiquement posé, de l'équilibre financier des collectivités locales et, cela, à un moment où le V^e Plan exige d'elles des efforts d'équipement considérables.

Or les deux textes, celui de l'ordonnance de 1959 et celui du projet de loi, sont très loin d'être basés sur le seul critère de la productivité fiscale. Ils se réfèrent plus fréquemment à l'objectivité, à la simplification, à la rationalisation et, le plus souvent, à l'équité fiscale.

Dans le cadre d'un système ancien largement rénové, l'équité fiscale semble être le principe fondamental de la réforme, la productivité étant conçue comme une conséquence. On semble espérer en effet que les assemblées locales, libérées des conséquences souvent excessives de l'ancien système sur telle catégorie de redevables par rapport à telle autre, trouveront dans cette libération la possibilité, l'occasion ou même le prétexte d'impositions globalement supérieures, plus justifiables puisque mieux assises et mieux réparties.

La troisième observation de votre rapporteur est que, mis à part ces soucis de simplification, d'harmonisation et d'équité auxquels doivent répondre les impositions directes locales, le projet de loi comme l'ordonnance restent dans le sens d'une tradition, qu'ils rénovent sans cesser de prolonger.

Bien qu'habillées d'appellations nouvelles, bien qu'abandonnant la fiction des principaux d'Etat, bien que tentant de s'établir sur le principe unique de la valeur locative cadastrale, les quatre vieilles contributions issues de la fiscalité libérale du siècle dernier subsistent, avec leurs éléments fondamentaux — réalité, personnalisation réduite, rendements stables et certains — chacun de ces éléments comportant, on le sait, ses avantages et ses inconvénients.

Aussi, ne faut-il pas nous dissimuler que si nous approuvons ces textes, nous confirmerons globalement un système, certes rénové et rajeuni, mais un système dont nous admettons qu'il évolue dans le sens de son plus logique prolongement.

On ne peut ici s'empêcher de penser que des formules fiscales totalement nouvelles pouvaient nous être proposées. Nous comprenons que de telles propositions n'auraient pas été sans danger, l'expérience prouvant que les aventures fiscales se terminent toujours assez mal lorsqu'elles sont prématurées.

Mais il nous reste à nous demander cependant si cette recherche a bien été conduite et si, à défaut de l'aventure fiscale, l'imagination fiscale, qui a de grandes ressources dans notre pays, s'est suffisamment exercée sur des problèmes dont l'importance exige les plus profondes et les plus constantes attentions.

La réponse à cette interrogation liminaire n'est pas simple lorsque l'on considère que la simple rénovation d'un système ancien comme celui qui nous occupe actuellement comporte et

sur les rendements et sur les transferts de charge attendus, des inconnues que les services les plus spécialisés ne peuvent réduire. Combien ces inconnues seraient-elles plus grandes et plus irréductibles au sein d'une véritable innovation fiscale, que bien peu d'ailleurs ont proposée jusqu'à présent ?

Ces quelques observations préalables faites, il convient d'examiner le texte en lui-même à partir de la situation actuelle.

Satisfaire les contribuables qui, dans certaines communes, sont à la limite de la pression fiscale tolérable, satisfaire en même temps les collectivités locales dont les besoins en équipements sont considérables et qui souhaitent des ressources accrues, n'est pas un mince problème.

L'idée non écrite mais toujours présente de l'ordonnance comme du projet est que des contributions directes locales mieux assises et mieux réparties seront naturellement plus productives. A partir d'une certaine limite, en effet, on ne peut majorer des impôts mal répartis sans aggraver les injustices d'une manière insupportable.

Il nous reste donc à voir si les textes qui nous sont soumis répondent à ce double souci : rétablissement d'une meilleure équité fiscale; contribution à l'équilibre des finances locales.

Certes, mesdames, messieurs, l'équité fiscale existait bien dans le système primitif, mais elle existait avec une notion et dans les formes d'un temps qui n'est plus le nôtre.

La monarchie représentait l'inégalité fiscale pour les uns, la contrainte fiscale pour les autres, des rendements médiocres et toujours mal connus pour le Trésor.

Aussi, dès 1791, savait-on exactement ce que l'on voulait : on voulait la liberté pour les citoyens, l'égalité pour les contribuables, la sûreté pour le Trésor.

Le système français de fiscalité directe répondit depuis l'an VII avec une rare perfection à cette triple exigence : plus de privilèges, pas d'inquisition fiscale, des éléments réels, dénombrables, publics, des rendements sûrs, exacts, prévisibles.

Le système créé en l'an VII fut si solide, si précis, si cohérent, si adapté à la société du XIX^e siècle que, de M. Le Chapelier à Joseph Caillaux, il traversa une époque en s'identifiant avec elle.

Cependant que la fiscalité directe assurait une bonne part des ressources nationales, les collectivités étaient autorisées à percevoir, en addition aux contributions de l'Etat, des recettes d'assiette identique, perçues selon les mêmes normes, sous la forme de centièmes de l'imposition d'Etat.

Mais le jour vint où la terre, les immeubles, les outillages, les résidences traduisirent de moins en moins les ressources et les possibilités réelles des contribuables. Le jour vint où les revenus mobiliers, les salaires, prirent une considérable importance dans les budgets particuliers. Le jour vint où l'Etat eut d'autres besoins et d'autres devoirs que ceux qu'on lui connaissait jusque-là. Le jour vint où la fiscalité directe fut si inadaptée dans ses formes et si insuffisante dans ses résultats qu'il fallut en changer. Le jour vint en définitive où avec Joseph Caillaux l'Etat dut changer radicalement son système.

Ce jour-là dura vingt ans, au Parlement et dans le pays, du début de ce siècle à la Grande Guerre.

Le jour des collectivités locales devait en durer, lui, plus de cinquante et certains pensent que même après ce texte, il se poursuivra encore longtemps dans la ligne de l'an VII.

En effet, lorsque fut décidée la réforme de 1917, on pensa à titre provisoire maintenir comme base de la fiscalité locale les impositions jusque-là perçues pour le compte de l'Etat. Le support des centimes départementaux et communaux devenait fictif.

La fiscalité locale se trouvait ainsi liée à tous les principes que l'on considérait comme périmés pour les impôts d'Etat.

Le principal de l'impôt devenait l'ombre de lui-même, mais rien n'autorisait cependant à croire que cette ombre pouvait devenir abusive.

Et c'est pourtant ce qu'il advint !

Rien ne pouvait faire penser que le système de centimes additionnels à une fiction vieillirait autant qu'il a vieilli, rien n'interdisant d'ailleurs de rajeunir régulièrement les bases d'imposition.

On le fit peu, et on le fit mal. Les circonstances traversées par le pays depuis 1920 ne se prêtèrent pas à des révisions correctes et générales. Les déséquilibres entre catégories de contribuables, la dégradation monétaire, une deuxième guerre, la législation des loyers issue de l'indigence des logements, une longue succession de malheurs publics, ne permirent pas de révisions à froid. D'ailleurs, l'administration des contributions directes, en présence d'une fiscalité directe d'Etat nouvelle, dynamique et productive, prit l'habitude, avec quelque

raison, de marquer moins d'intérêt à des impôts basés sur des fictions insaisissables.

Quoi d'étonnant à ce que le système entier, mal rattaché, mal révisé, mal suivi, ait évolué vers la situation où nous le trouvons aujourd'hui et qui est schématiquement la suivante :

Impôt de répartition, la contribution mobilière ne parvient au contribuable qu'après de multiples épreuves que seuls de rares spécialistes connaissent véritablement. Vous me pardonnez de ne pas insister.

La contribution foncière — scindée en deux impôts portant sur le bâti et sur le non bâti, depuis soixante-dix années — est basée sur des principaux fictifs définitivement figés par décisions législatives de 1925 et 1930.

La patente, elle, connut une certaine évolution jusqu'en 1948, son principal fictif, n'étant pas cristallisé, fut stabilisé pendant sept années et retrouva une certaine souplesse lors du décret du 30 avril 1955.

Les quatre anciennes contributions directes ont, au cours des années, évolué différemment ; la tendance générale conduisit à une cristallisation des principaux fictifs, mais cette cristallisation s'est faite à des dates différentes et sur l'espace d'un demi-siècle, ce qui n'a pas manqué de conduire à de larges distorsions dans les situations de départ et d'arrivée des catégories de redevables.

On s'accorde généralement à penser que la charge fiscale a fatalement glissé vers ceux dont le principal fictif a évolué le plus longtemps et n'a été cristallisée que le plus récemment. Il s'agit, dit-on, des patentables qui se trouvent relativement plus imposés par rapport aux autres catégories qu'ils ne l'étaient autrefois. Des transferts de charges se sont donc produits à l'intérieur du système. Il ne semble pas qu'au cours des cinquante dernières années ces transferts aient d'ailleurs été prémédités. Ils sont la conséquence de mesures de circonstance et toujours empiriques.

Pendant certaines idées peuvent successivement être soulignées.

On a bien souvent considéré que le patentable avait des moyens de répercuter sa charge supérieurs à ceux des autres redevables. Mais cela n'est vrai que dans les larges périodes de hausse des prix comme celles que le pays a traversées depuis 1914.

On a fréquemment considéré également que les loyers des terres et des immeubles bâtis ne suivaient que lentement ou souvent ne suivaient pas la courbe générale des salaires, des prix et du coût de la vie. Avant l'intervention de la loi du 1^{er} septembre 1948, la masse de la contribution foncière bâtie en était arrivée à absorber presque intégralement le montant des loyers.

Mais, ces déséquilibres concernant entre elles les quatre principales catégories de redevables, l'archaïsme et la complexité du système ne manquent pas de faire apparaître d'autres distorsions au sein d'une même catégorie. Nous touchons ici au problème des évaluations.

Ces évaluations sont en général fort anciennes, leur valeur d'origine était d'ailleurs contestable. Depuis, les réévaluations rarement entreprises ont toujours été partielles et non systématiques, relevant le plus souvent de méthodes forfaitaires. Les fonctionnaires de l'administration se trouvent à leur égard, et notamment à propos d'entreprises nouvelles, dont la notion même n'existait pas autrefois, dans des situations inextricables.

Ceux d'entre vous — et ils sont nombreux — qui ont pu participer aux travaux d'une commission communale des impôts directs se sont probablement formé un sentiment sur les bizarreries qui caractérisent les répartitions actuelles des impôts directs locaux.

L'analyse d'une matrice de la contribution mobilière, même pour un esprit informé, ne peut que plonger dans un abîme de réflexions. D'extraordinaires disparités existent dans le sort fiscal réservé à deux résidences identiques ; aucune explication ne peut être donnée, sinon des circonstances historiques, sinon des décisions passagères prises sous le poids des circonstances.

Les contribuables ainsi que les assemblées locales se font une idée confuse des anomalies qui existent dans l'application de la vieille fiscalité directe, objet de notre débat. Instinctivement, ils conçoivent que le système est périmé ; mais, pratiquement, ils sont désarmés pour en réduire les plus injustes conséquences.

Il faut dire que lorsqu'une assemblée délibérante locale vote l'impôt, il ne lui est pas possible d'aller chercher si loin. La répartition du principal fictif entre les quatre vieilles contributions est faite. Le centime, lui, s'impose comme une donnée. Ce centime voté, il atteint inexorablement les propriétaires de terres, les propriétaires de bâtiments, les occupants

de locaux d'habitation et les patentables dans la proportion immuable dans laquelle ils se trouvent au sein du principal fictif.

Aucune modification des propositions entre les catégories de redevables n'est possible. Seul le jeu des taxes annexes — et il faut peut-être voir là l'une des raisons de leur succès — peut permettre de frapper un peu plus largement telle ou telle catégorie de contribuables.

Nous sortons ici — me direz-vous — du strict problème qui nous est posé par le texte, car on peut se demander si l'on doit soustraire ou non à l'initiative locale le soin d'influer sur l'assiette de l'impôt. Le législateur, il faut le dire, semble avoir toujours pensé qu'il devait refuser aux collectivités locales le droit de faire varier le poids de l'impôt selon la catégorie considérée de redevables.

En définitive, si l'on voulait résumer la situation actuelle on pourrait dire que, pour les locaux d'habitation, les valeurs locatives cadastrales s'expriment généralement d'après les loyers au 1^{er} août 1939 ; pour les usines, la valeur locative repose sur les loyers de 1925 multipliés par 5/3 ; pour la contribution mobilière et pour celle des patentes, les évaluations restent fixées au niveau des loyers pratiqués, selon le cas, au 31 décembre 1947 ou au 1^{er} septembre 1948. Le large pouvoir d'appréciation qui a été donné aux commissions communales des impôts directs ne les a pas conduites, comme on pourrait le croire, à des évaluations modernisées, puisque beaucoup se réfèrent à des valeurs locatives plus anciennes encore et l'on en trouve qui basent pour plus de sûreté le loyer matriciel sur la valeur 1914.

Trois données — valeur 1914, valeur 1939, valeur 1948 — pour des évaluations servant de base à un système qui, en principe, a été cohérent à l'origine, sur lequel reposent 40 p. 100 des ressources ordinaires des collectivités locales, et qui exprime la quasi-totalité de leur liberté de décision fiscale, c'est naturellement excessif.

En définitive, nous nous rendons compte qu'au fur et à mesure que le temps passe, la fiscalité locale directe évolue vers l'irrational.

Voilà pour le passé et l'actualité.

Que nous propose maintenant le Gouvernement pour l'avenir ?

Il nous propose le maintien de l'assiette traditionnelle de la fiscalité locale. C'est la même matière imposable qui sera taxée.

Il nous propose ensuite l'établissement d'une notion commune aux quatre contributions : la valeur locative cadastrale et la révision des évaluations sur cette base.

Il nous propose encore la suppression du système des principaux fictifs et quatre nouvelles appellations : taxe foncière sur les propriétés bâties au lieu et place de contribution foncière des propriétés bâties ; taxe foncière sur les propriétés non bâties au lieu et place de contribution foncière des propriétés non bâties ; taxe d'habitation au lieu et place de contribution mobilière ; taxe professionnelle au lieu et place de contribution des patentes.

Enfin, il nous propose la suppression des nombreuses taxes qui, frappant souvent les mêmes éléments que les autres contributions, s'y sont ajoutées au cours des années.

Votre rapporteur s'est expliqué, en commençant, sur le premier point. On nous propose une meilleure assiette et de meilleures répartitions au sein d'un système rajourné, rénové, mais qui reste fondamentalement le même.

La commission n'a pas insisté sur les changements d'appellation. On peut être pour, ou contre. Il y a eu des discussions à ce sujet. Votre rapporteur y est plutôt hostile, car, en matière fiscale, les novations sont difficiles. Les nouveaux-venus ont de la difficulté à se faire admettre, des préventions à lever et puis les mots de « contribution foncière » de « mobilière » appartiennent à notre histoire fiscale depuis 1791. Le mot de « patente » lui-même, bien qu'il paraisse douloureux à beaucoup de ceux qui supportent aujourd'hui la patente, a été cher autrefois au commerce et à l'industrie.

Quant à la suppression des taxes, qu'en principe nous n'avons pas à discuter puisqu'elle est prévue dans l'ordonnance, elle élimine un foisonnement fiscal assez complexe, peu productif et libère l'administration pour l'objet essentiel de la réforme auquel j'arrive maintenant : les évaluations.

La valeur locative cadastrale servira de base aux quatre taxes : taxe foncière non bâtie, taxe foncière bâtie, taxe d'habitation et taxe professionnelle en ce qui touche le droit proportionnel inclus dans celle-ci.

Ce principe a le grand mérite de présenter un caractère d'universalité. Il s'impose aux quatre taxes de la fiscalité directe locale. Il présente cependant un certain nombre de

difficultés, notamment en matière de foncier bâti, objet principal du projet ou de ce qui subsiste du projet du Gouvernement.

Tout d'abord, la pensée du rédacteur de l'ordonnance de 1959, qui était pure et logique, s'est heurtée à des circonstances dont on attendait alors peut-être qu'elles disparaissent plus tôt.

Je m'explique :

Il y avait en 1959 deux secteurs locatifs : le secteur libre, dont l'importance allait et va toujours croissant et le secteur soumis à la réglementation de la loi du 1^{er} septembre 1948, dont on espérait, toujours en 1959, qu'il rattraperait l'autre, pour le stabiliser d'ailleurs.

Il semble aujourd'hui qu'il existe toujours et qu'il existera encore longtemps des disparités importantes entre les loyers et les prestations effectivement fournies par les propriétaires.

L'unité d'assiette conduisait fatalement, si l'on se base sur les loyers réellement payés, à transférer dans le domaine fiscal des déséquilibres observés dans les prix. Il n'était donc pas possible d'admettre que les aberrations du marché locatif soient transposées dans la fiscalité directe locale. D'où l'institution d'un système d'évaluations appuyé sur une définition de la valeur locative cadastrale et non plus cas par cas sur la réalité des loyers.

Le lien avec la réalité est cependant maintenu par l'article 3 du projet qui institue un système général d'évaluation par comparaison.

Des locaux de référence seront choisis dans la commune ou dans chaque section de commune par nature et par catégorie.

Ces références seront réelles, il s'agira de locaux existants, connus : la maison de X, l'appartement de Y.

La valeur locative sera déterminée d'après un tarif fixe par commune ou secteur de commune, pour chaque nature et catégorie de locaux, en fonction de locations libres d'un marché non perturbé.

Le tarif sera appliqué à la surface pondérée du local de référence, ladite surface étant déterminée en affectant la surface réelle de correctifs fixés par décret et destinés à tenir compte de la nature des différentes parties du local ainsi que de sa situation, de son importance, de son état et de son équipement.

Ce système est fondé sur les travaux entrepris depuis le 4 octobre 1960 par une commission technique groupant les représentants de l'administration et des associations de contribuables.

Pratiquement, quelle sera la procédure ?

En commission communale des impôts directs, l'inspecteur des impôts déterminera un certain nombre d'immeubles types dont les prix de location résultent de conventions librement débattues en dehors de toute réglementation et sans que des facteurs spéculatifs soient intervenus.

Toujours en commission communale d'impôts directs, ce fonctionnaire établira la surface pondérée de ces locaux et, par une simple division, définira un prix normal de location au mètre carré.

Un tarif par type d'immeubles par commune et, si nécessaire, par section, sera ainsi établi. Afin d'assurer à cette procédure une homogénéité indispensable sur le plan départemental, puisque d'ailleurs les cotisations du département dépendront du même travail, le directeur départemental des impôts procédera à la comparaison d'un tarif proposé dans chacune des communes de son ressort. L'ensemble de ce travail sera précédé d'une déclaration des propriétaires qui comportera un questionnaire s'apparentant quelque peu à celui que nous avons connu pour l'établissement des surfaces corrigées dans la loi du 1^{er} septembre 1948.

On possédera ainsi par localité un ensemble d'immeubles de référence correspondant chacun à un type différent, tous les immeubles de la localité seront classés par référence, et l'on appliquera à la surface pondérée de chaque local le loyer au mètre carré retenu par le tarif sur la base du loyer réel de l'immeuble de référence. On obtiendra ainsi la base d'imposition de ce local tant pour la taxe foncière que pour la taxe d'habitation.

Un certain nombre de garanties en matière d'évaluation sont données par le projet de loi aux contribuables.

D'abord, on remarquera que l'ensemble de la procédure, bien que conduite par l'administration, se déroule en commission communale des impôts directs.

Ensuite, le projet de loi ouvre largement des possibilités de recours au moment de l'élaboration du tarif communal ainsi qu'au moment de l'application de ce tarif à un local donné. Ces moyens sont donnés tant au propriétaire qu'au locataire.

Enfin, toujours en matière de valeur locative, on notera que pour la taxe foncière des propriétés non bâties il apparaît qu'au-

cune difficulté particulière ne semble devoir surgir, étant donné qu'une détermination de la valeur locative des terres a été faite dès 1961.

Le projet propose, en matière de locaux commerciaux, de retenir la valeur locative réelle car, d'une manière générale, les baux commerciaux peuvent être considérés comme normaux.

En l'absence de bail ou pour des locations jugées anormales, il sera procédé soit par comparaison, soit, si la comparaison est impossible, par voie d'appréciation directe. Cela n'est pas une innovation, mais le simple développement du système actuel.

Avant d'entrer dans le domaine des évaluations industrielles, la commission souhaite appeler l'attention de l'Assemblée et du Gouvernement sur la difficulté de concilier les dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948 et celle du présent projet.

L'existence de la loi de 1948 a été le problème sinon le plus redoutable, tout au moins le plus délicat posé à la commission. Beaucoup avaient d'ailleurs prévu cette difficulté, si l'on en croit certaines appréciations publiées dans des revues spécialisées.

L'hésitation à mettre en œuvre l'ordonnance de 1959, avec ses conséquences, se justifie en partie par la nécessité de maintenir le texte de 1948 qui, conçu pour une brève période, est aujourd'hui vieux de plus de vingt ans, sans que nous puissions y remédier.

Le Gouvernement a cherché à en atténuer les incidences, notamment dans l'article 37 aujourd'hui retiré, ce qui montre qu'il avait bien vu où était l'écueil.

Disons au passage qu'il faudra bien se résoudre à revoir un jour cette question du marché locatif français et à tenter d'y rétablir des négociations qui ne soient pas économiquement malsaines, comme elles le sont parfois, et qu'il faudra essayer de le faire sans léser aucune catégorie de négociateurs.

Quoi qu'il en soit, et devant cette situation, nous avons été nombreux à penser qu'il convenait de trouver un système épargnant aux propriétaires de locaux, régis par la loi de 1948, des conséquences incompatibles avec la justice fiscale, et nous avons tenu compte du fait que beaucoup d'entre eux sont âgés et appartiennent à des catégories sociales sur lesquelles pèsent depuis longtemps de successives fatalités.

Le deuxième écueil qu'a rencontré la commission spéciale dans son analyse du système des évaluations est celui des établissements industriels.

Soumis à la future taxe foncière comme ils le sont aujourd'hui à la contribution foncière, les établissements industriels ont exigé certaines règles particulières.

L'exposé des motifs de l'article 5 du projet n° 374 précise qu'en raison de l'évolution technique les distinctions traditionnelles entre bâtiment et outillage manquent de logique. L'interdépendance des outillages, parfois leur quasi-immobilisation qui s'oppose à l'allègement d'autres matériels, la « fonctionnalisation » des bâtiments industriels qui incorpore certains équipements tandis que d'autres sont allégés, font qu'il est apparu nécessaire d'abandonner les distinctions antérieures et de soumettre ces établissements à la taxe foncière comme à la taxe professionnelle pour l'ensemble de leurs installations.

Pour éviter un déplacement important de charges au détriment des établissements industriels, variable d'ailleurs selon les types d'industrie, le texte propose que la valeur locative ne soit retenue pour l'assiette de la taxe foncière qu'à concurrence de la valeur afférente aux terrains, aux bâtiments et à une quote-part de celle de l'outillage.

Le rapport entre l'outillage fixe et l'ensemble de l'outillage, toujours difficile à établir, sera déterminé forfaitairement, par nature d'industrie, à partir des évaluations qui servent actuellement de base respectivement à la contribution foncière et au droit proportionnel de patente. Mais la véritable nouveauté par rapport au système actuel réside dans la méthode même de détermination de la valeur locative des locaux et des outillages industriels.

Présentement, ces établissements sont évalués d'après les mêmes règles que les locaux d'habitation. En pratique, en l'absence d'éléments de comparaison sérieux, c'est l'appréciation directe qui est la règle.

La détermination par voie d'appréciation directe se fait actuellement en appliquant un taux d'intérêt approprié à la valeur vénale des différents éléments de l'établissement, terrains, bâtiments, outillage, et cette valeur vénale est elle-même déterminée à partir du prix de revient abattu d'un certain nombre d'éléments : immobilisation, spécialisation, vétusté, etc.

Le travail d'évaluation, vous le voyez, est considérable.

Les résultats sont médiocres car, comme l'indique l'exposé des motifs, la méthode est subjective. Les connaissances techniques et des informations précises sur l'évolution des industries

manquent aux représentants de l'administration, qui, s'ils en ont conscience, sont tout de même tenus d'évaluer.

Le texte substitue à une évaluation élément par élément une évaluation globale, d'une part des bâtiments, d'autre part des outillages, sur la base des données comptables de l'entreprise.

Par conséquent, pour tous les éléments autres que les sols et les terrains qui peuvent bénéficier d'amortissement au regard de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'évaluation globale se ferait à partir de la valeur des immobilisations au bilan. De la valeur des immobilisations ainsi fixées serait tirée une valeur locative selon les modalités prévues par l'article 6 du projet de loi, sur lesquelles je n'insisterai pas.

Le projet envisage ensuite divers abattements, afin de tenir compte de la vétusté, de la spécialisation et de l'immobilisation.

Cependant, il reste inexplicite sur ces abattements, dont il renvoie l'établissement au Conseil d'Etat qui, vous l'avez remarqué, occupe dans ces textes une place considérable.

Votre rapporteur s'en tiendra à une observation générale à ce sujet. La commission spéciale a d'abord estimé qu'il n'y avait aucune raison, pour la détermination de la valeur locative, de dissocier les sols et les terrains des autres éléments, bâtiments, outillages, autres installations. Qu'il s'agisse, en effet, d'immeubles à usage d'habitation ou de lotissements industriels, la valeur des sols ne peut être appréciée distinctement de celle des bâtiments qui y sont édifiés, d'autant que, dans de nombreux cas, la présence de ces derniers constitue plutôt une cause de dépréciation. Aussi vous proposera-t-elle plus d'unité dans l'appréciation.

La position ainsi prise par la commission doit d'ailleurs s'entendre d'une manière non extensive. C'est ainsi qu'il a été précisé dans le débat que les réserves foncières, les terrains d'extension non utilisés par l'établissement restaient naturellement soumis à l'impôt foncier non bâti.

En revanche, les terrains dont la possession est imposée à l'établissement, soit pour des raisons de sécurité, soit en vue de satisfaire à des obligations légales, ne devraient pas être appréciés distinctement.

Je ne voudrais pas en terminer avec cette question des établissements industriels sans faire une observation.

Nous sommes entrés, avec l'examen des établissements industriels, dans le domaine de la future taxe professionnelle. Nous l'avons certes fait par le biais du foncier bâti, mais cela n'est pas suffisant pour éliminer un important scrupule.

Le chevauchement de l'assiette, qui existait déjà entre la contribution foncière bâtie et la patente, s'amplifie puisque les établissements industriels sont maintenant soumis à la taxe foncière comme à la taxe professionnelle pour l'ensemble de leurs installations.

Certes, les outillages, les installations et les moyens matériels ne sont retenus que pour une quote-part fixée par décret. Il n'empêche que le texte nous introduit ainsi au cœur du problème de la taxe professionnelle sans nous en saisir, et ce fait a été noté ce matin, au cours de la dernière réunion tenue par la commission.

Or l'actuelle patente procure déjà la moitié des ressources directes locales ; son rendement représente 50 p. 100 de l'impôt sur les sociétés. C'est dire l'importance de cette imposition pour la vie de l'entreprise et pour la vie locale. C'est dire par conséquent que nous serons très prochainement appelés à nous demander quelle pourra être l'incidence de la taxe professionnelle, telle qu'elle est conçue, sur les entreprises françaises engagées dans la compétition européenne.

Il nous semble que la commission nationale chargée de donner son avis sur la quote-part devrait y songer.

Il nous apparaît aussi et surtout que le problème de la taxe professionnelle devrait être traité en lui-même, sans nuire, certes, à l'harmonie de ce qui nous est aujourd'hui proposé, mais je dis bien en lui-même car si nous le traitons, comme on le fait parfois et comme nous le faisons en ce moment, d'une manière successive et fractionnée, nous aurons fait un travail législatif contestable pour une imposition essentielle et dont les conséquences économiques peuvent être redoutables.

Il nous apparaît enfin, et votre commission spéciale a entendu citer ce matin plusieurs exemples à ce sujet, que le bénéficiaire de la patente n'est pas toujours la collectivité qui la mérite ; que certaines collectivités, par les organismes qu'elles créent, versent elles-mêmes des patentes à d'autres collectivités publiques ; que l'Etat, par le jeu du tarif des patentes, qui est réglementaire, exonère partiellement tel ou tel établissement, au détriment de telle ou telle collectivité, surtout lorsque cet assouplissement est essentiel dans une petite commune.

Il serait souhaitable qu'indépendamment de la succession des textes qui nous sont ou nous seront soumis la taxe profession-

nelle soit étudiée fiscalement, économiquement, et j'ajoute, en pensant à l'Europe, comparativement.

Je ne m'étendrai pas sur certaines dispositions du texte qui forment une exception ou un tout en elles-mêmes — établissement de nature exceptionnelle, établissement dont certains éléments sont loués — ou sur celles qui sont des adaptations de législation : variation de la matière imposable, omissions, etc. L'Assemblée les analysera au cours de la discussion des articles.

Je voudrais seulement en terminer avec le problème des évaluations en évoquant la question des moyens.

Le travail à entreprendre par l'administration est considérable. Il est plus difficile et plus complexe que celui qui a été fait pour les logements loués, lors de l'élaboration de la loi du 1^{er} septembre 1948.

Seront évalués 15 millions de locaux d'habitation et professionnels, 2.500.000 locaux commerciaux, 200.000 usines ; la réfection complète du tarif des patentes sera nécessaire. Dans chaque immeuble, chacune des unités louées ou louables sera étudiée, tout l'outillage industriel national sera examiné. Tout va être compté et mesuré : l'étendue, le confort, le luxe, la situation, les équipements du parc immobilier français.

Pour que cet immense travail corresponde à un immense progrès, il faut que le Gouvernement nous donne l'assurance que les services extérieurs de la direction générale des impôts, c'est-à-dire l'ancienne administration des contributions directes, en auront les moyens, notamment en personnel.

Or l'une des raisons qui ont conduit le système ancien à être ce qu'il est, c'est précisément, je le rappelle, l'impossibilité où se trouve l'administration de l'entretenir — car même un système fiscal s'entretient — autant qu'elle l'aurait dû et certainement voulu.

Cette administration a dû faire face à l'arrivée de nouveaux contribuables d'outre-mer, à un développement accéléré du nombre des redevables de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En peu d'années, elle a établi de quatre à cinq millions de cotes supplémentaires.

Une administration saturée par les tâches courantes sera débordée par une tâche aussi exceptionnelle. Et si nous lui imposons des rendements anormaux, ce sera la hâte, le désordre, et nous serons à nouveau aux frontières des injustices dont le présent projet souhaite nous éloigner.

Nous venons d'envisager les moyens de l'équité fiscale, le principal de ces moyens étant celui des évaluations.

Cette refonte générale des évaluations n'ira pas sans conséquences sur chaque catégorie de redevables ni, dans une même catégorie, entre chacun des redevables.

Bien sûr, on peut imaginer un contribuable idéal qui soit à la fois patentable, propriétaire foncier, bâti ou non bâti, occupant d'un appartement, qui paierait, en définitive, la même chose au total dans le nouveau système que dans l'ancien. Et même dans ce cas, vous le sentez bien, des transferts se produiraient.

Nous devons donc maintenant tenter d'analyser la qualité et l'importance des éventuels transferts de charges, ne serait-ce que pour vérifier que la recherche de l'équité fiscale, un des buts du projet, n'aboutit pas à des formes d'iniquité fiscale, et ce risque n'est pas exclu.

Je dois préciser que personne, à aucun moment, n'a pu me dire ce qui allait se passer. On m'a dit que le système actuel était si vétuste, si divers, si déséquilibré, si mal connu dans ses incidences locales que toute argumentation reposant sur lui était impossible. Cela est probablement vrai !

On m'a dit aussi que, de ce fait, les sondages territoriaux effectués s'étaient révélés sans valeur. J'ai reçu d'ailleurs, il y a quelques heures, deux excellentes études à ce sujet concernant la ville de Rennes.

On m'a dit également qu'il était impossible, étant donné l'ampleur et la durée de la réforme de l'assiette, qui s'étalera sur dix ans, d'entreprendre une opération à blanc pour en tirer les conséquences.

En définitive, il est à mon sens impossible de procéder autrement, et ce n'est que lorsque tout le mécanisme sera en place et au fur et à mesure de son fonctionnement que nous pourrions en apprécier les incidences.

Cette absence d'informations précises, d'ailleurs, n'a pas manqué de gêner les rédacteurs du texte. Jamais évoquée, l'inconnue des transferts est partout présente dans l'étalement de la réforme et de sa mise en œuvre qui était prévu dans la partie du projet aujourd'hui retirée.

Aussi le Gouvernement avait-il proposé une mise en œuvre progressive des nouvelles bases, en fonction de l'avancement des travaux.

Au fond, dans l'impossibilité de réduire l'inconnue des transferts, les rédacteurs du projet avaient imaginé des systèmes successifs destinés à la saisir au fur et à mesure qu'elle se révélerait.

Si le Gouvernement reprend un jour cette partie du projet, nous ne savons pas si cette saisie sera matérielle, c'est-à-dire efficace et capable d'éviter les drames habituels des transferts de charges, ou si elle sera simplement intellectuelle, c'est-à-dire permettant la connaissance progressive du problème.

Par prudence autant que par intuition, votre rapporteur et votre commission ont penché vers la seconde éventualité. Il semble alors que le développement du système établi par les textes de 1959 et de 1967 conduira fatalement à des initiatives et à des interventions législatives ultérieures de correction et d'aménagement.

Commission et rapporteur sont bien conscients que cette question des transferts pèsera sur tout l'avenir de la réforme.

Ils n'ont pas conclu qu'il fallait éviter les transferts — certains sont nécessaires et ils peuvent être l'expression de la justice — mais il faut les connaître et les contrôler.

En définitive, l'immobilisme fiscal lui-même, dont a fait preuve le système dont nous tendons à nous séparer aujourd'hui, en arrive à être confondu avec la justice.

Chacun s'installe à long terme dans son avantage comme dans son malheur. D'ailleurs, les impositions les moins répercutables se prêtent, sur une longue succession d'années, à une certaine diffusion.

Aussi l'innovation fiscale, même fondée sur les plus louables intentions d'équité, en bouleversant les habitudes, en troublant jusqu'aux victimes parfois inconscientes, parfois résignées, d'une injuste répartition que l'on prétend réformer, provoque-t-elle dans l'esprit public des réactions irréflechies, hostiles, mais inévitables.

Ce n'est certes pas une raison pour ne pas rechercher la justice.

Mais la justice n'est pas, n'est plus seulement individuelle. Elle est aussi celle que l'Etat doit pratiquer à l'égard de ces collectivités décentralisées.

Nous savons combien les préoccupations les plus immédiates et les plus essentielles du citoyen trouvent une forme, manifestent une exigence au seuil de nos mairies et de nos préfectures.

C'est là que réside la source, non pas la plus haute, mais la plus immédiate de la responsabilité publique.

C'est là que l'administration est la plus proche et la plus sollicitée.

C'est là qu'on ne lui pardonne plus d'être insuffisante ou d'être imparfaite.

C'est là aussi qu'elle est parfois la plus faible et la plus démunie.

C'est là pourtant qu'elle doit se montrer la moins anonyme, la plus consciente et la plus fraternelle.

C'est là enfin que l'ultime contact s'établit entre la matière administrative à traiter et l'administration, entre la diversité et la subtilité des situations humaines et la première présence d'un pouvoir.

C'est là même que l'on passe de la nécessaire abstraction centralisatrice à la réalité territoriale.

Si, pour l'accomplissement de cette mission, qui ne sera jamais facile, les collectivités locales, quelles que soient les réformes qu'elles appellent, ne disposent pas de moyens financiers appropriés, c'est le fondement de l'Etat qui est en cause.

Aussi ai-je pensé que le second et le plus court propos exigé par ce texte était contenu dans l'analyse de la contribution qu'il pouvait apporter à l'équilibre des finances locales.

Le texte du V^e Plan, comme le rapport de la commission générale et du financement du commissariat général du Plan, a consacré d'importants développements au financement des équipements départementaux et communaux à réaliser avant 1971.

De 1965 à 1970, alors que la production augmente de 27,5 p. 100, les équipements collectifs devront croître de 50 p. 100 et, au sein de ces équipements, les équipements urbains connaîtront un taux de progression de 80 p. 100.

Or la réalisation de ces équipements incombe pour une large part aux collectivités, à leurs groupements et syndicats, à leurs établissements publics. 65 p. 100 des équipements collectifs du pays ont été réalisés par les collectivités locales durant le IV^e Plan et dans la progression prévue de ces équipements durant le V^e Plan, 60 p. 100 de l'effort sera encore réalisé par elles.

Or le monde des ressources est limité : fiscalité propre, subventions, emprunts.

Les subventions et les emprunts qui leur sont le plus souvent liés constituent certes une part importante des ressources des départements et des communes. Mais cette part et cette importance ont deux limites : l'une d'ordre politique, l'autonomie des collectivités locales ; l'autre d'ordre financier, le niveau de l'endettement de certaines collectivités, qui est devenu si élevé qu'il n'est plus possible de songer à l'augmenter.

Ce problème a maintes fois été évoqué, notamment l'année dernière dans cette même Assemblée, au cours d'un débat sur les collectivités locales, et M. le ministre de l'économie et des finances nous avait déjà donné de nombreuses précisions. M. le ministre de l'intérieur, quant à lui, semble considérer la recherche des conditions de l'équilibre des finances locales comme la plus importante des questions actuellement posées à son département.

Quoi qu'il en soit des projets et des études en cours, deux points restent certains :

En premier lieu, les dépenses d'équipement sont de moins en moins des dépenses exceptionnelles, devant être financées exceptionnellement, selon des techniques exceptionnelles. Lorsque la croissance est rapide, la fréquence et la permanence de ces exceptions deviennent la règle et exigent un investissement massif et continu dont il est normal qu'il puisse se réaliser en grande partie par l'autofinancement, c'est-à-dire par la fiscalité.

En second lieu, bien que la masse des subventions soit en accroissement de 50 p. 100 au cours du V^e Plan, leur valeur relative dans l'accroissement des budgets locaux diminuera. Elles constituaient jusqu'ici environ 30 p. 100 des investissements des départements et des communes.

Ainsi le financement des équipements locaux devra être réalisé en proportion croissante grâce à l'autofinancement. Les ressources supplémentaires permettant de le dégager seront tarifaires et fiscales.

Elles seront tarifaires en ce sens que le V^e Plan note que sans ajustement des tarifs permettant de rapprocher de leur véritable coût un certain nombre de services rendus par les collectivités publiques, il paraît difficile de dégager les ressources nécessaires au financement de certains équipements. Sous la réserve des contraintes du niveau général des prix, un certain nombre de mesures devront être prises en ce sens.

L'idée est qu'une tarification adéquate des services communaux peut procurer aux collectivités des ressources appréciables pour financer directement ces équipements.

A cela s'ajoute, toujours d'après le V^e Plan, que seule la pratique d'un tarif conforme à la valeur du service rendu permet de savoir si certains investissements réalisés ou projetés correspondent à un besoin réel ou comblent une véritable défaillance de l'initiative privée.

Elles seront fiscales en ce sens que, si importante que puisse être l'incidence de l'application du principe de vérité des prix en matière de services publics locaux, les ressources nouvelles des collectivités seront essentiellement fiscales.

Le V^e Plan insiste très fortement sur la nécessité d'accroître les ressources locales d'origine fiscale, ce qui nous conduit à poser deux questions : est-ce possible ? si cette possibilité existe, est-elle suffisante pour assurer l'équilibre financier des collectivités locales ?

Est-ce possible ? Avec le système actuel, certainement pas.

Il est vrai que de nombreuses collectivités connaissent encore une pression fiscale modérée qui leur réserve toujours une marge d'espérance fiscale. Cela est dû aux circonstances de développement qui sont diverses et parfois aussi, il faut le dire, à la notion qu'une assemblée délibérante peut localement se faire de son devoir en matière d'équipement.

Mais d'une manière générale, les collectivités qui ont souhaité faire, ou qui ont dû faire, ce qu'elles avaient à faire ont atteint des limites qu'il leur est difficile de franchir. Dans certaines communes, il est vain de rechercher une marge d'autofinancement lorsque le poids de la dette est tel qu'il a déjà compromis l'équilibre futur et dévoré par avance les éventuelles disponibilités fiscales qu'il faudra dégager précisément pour le service de cette dette.

La fiscalité directe locale atteint aujourd'hui un poids et un montant que n'atteignit jamais, en francs constants, la fiscalité directe nationale, lorsque celle-ci avait les mêmes principes, les mêmes formes et la même assiette que celle-là.

Avec le système proposé cette possibilité existe-t-elle ? Ou, si l'on veut, l'équilibre financier des collectivités est-il assuré ou amélioré par le texte du projet ?

Si le Gouvernement avait maintenu l'ensemble du projet, il m'aurait fallu soulever deux points importants, l'incidence de la suppression des exonérations et le manquement du taux des taxes. Diverses dispositions, en effet, avaient été incluses dans le projet en vue de limiter ou de supprimer certaines exonérations, entraînant, au détriment des collectivités locales, une perte de matière imposable et, au détriment des contribuables non privilégiés, un accroissement de la pression fiscale.

D'autre part, toujours si l'ensemble du projet avait été maintenu, le taux des taxes, en principe uniforme, aurait pu, à l'initiative des assemblées locales, connaître certaines variations, afin de donner plus d'élasticité à l'impôt et de permettre une meilleure recette sur la répartition de la taxe sur les salaires.

Je n'insisterai donc pas sur ces dispositions maintenant renvoyées. Ne pouvant apprécier la productivité à partir des exonérations retirées ou à partir du taux, je vous propose alors de l'apprécier à partir du seul élément qu'il me reste à discuter, c'est-à-dire l'assiette.

Le but du texte, je crois l'avoir dit en commençant, n'est pas de mettre la productivité au premier rang des objectifs, car elle est conçue comme une conséquence de l'équité et de la modernisation fiscales.

Mieux assises, mieux réparties, les contributions directes locales devraient présenter pour les assemblées locales une souplesse nouvelle.

Si les déséquilibres sont correctement éliminés entre les diverses catégories de redevables et entre les contribuables pris individuellement, il sera possible de dégager progressivement une marge fiscale inattendue que ces assemblées pourront saisir si elles le souhaitent.

Cette éventualité ne peut, certes, constituer, en elle-même, la solution d'un problème qui est l'un des plus difficiles de ceux actuellement posés à notre pays: l'équilibre financier des collectivités locales conduit ou passe par un autre qui lui est supérieur, l'équilibre politique entre l'Etat et ses collectivités décentralisées.

Mais j'ajoute immédiatement que la clarification, j'allais dire la purification, de la fiscalité directe locale aura le mérite de poser ce problème d'une manière plus exacte et plus claire, dans une même collectivité d'abord et sur le plan national ensuite.

Il est certain que toute clarification fiscale en ce domaine nous rapprochera d'une échéance où il faudra bien que le Gouvernement et le Parlement disent, ou plutôt redéfinissent, ce qui, dans les services, dans les fonctions, dans les équipements, dans les responsabilités est national et ce qui est local.

C'est une tâche qui, parallèlement à l'action du Gouvernement, pourrait requérir l'attention d'une commission d'études parlementaire.

Finalement, le mérite inattendu de ce texte est de mieux poser une question qu'il ne prétend pas régler en en rapprochant et en en dramatisant l'exigence.

Mesdames, messieurs, que dire pour conclure sinon que le système ancien réclame une réforme rapide ?

Chaque jour, il se stratifie avec ses inégalités, ses déséquilibres inexplicables, son historicité inutile; il nous conduit — nous nous en apercevons aujourd'hui où nous tentons de le réformer — au jour qui n'est pas lointain où nous ne pourrions souffrir ni ses vices, ni leurs remèdes.

Personne ne contestera qu'il est nécessaire de sortir d'un certain nombre de fictions, d'évaluations anachroniques, qu'il est utile de rendre l'administration aux réalités d'une appréciation moderne et équilibrée.

Aussi, votre commission vous propose-t-elle de l'adopter pour ce qu'il est, c'est-à-dire en le réduisant à ses justes limites.

Il n'est pas un texte destiné à assurer seul et par lui-même l'équilibre financier des collectivités locales. Il est bien entendu que d'autres débats, d'autres conclusions législatives pourront et devront venir. Nous en sommes persuadés et, pour la plupart, nous le souhaitons.

En définitive, je retiens que ce projet doit présenter, s'il est correctement mis en œuvre: pour le contribuable, une meilleure justice fiscale individuelle; pour les collectivités locales, des décisions plus aisées dans la mesure où l'assiette est meilleure et la répartition plus juste; pour tous, et particulièrement pour l'administration, une technique fiscale supérieure à l'ancienne.

J'en ai terminé. Vous me pardonnerez, mesdames, messieurs, d'avoir été à la fois trop long et trop bref. Trop long pour votre patience, trop bref pour un aussi vaste sujet qui réclamait d'autres analyses, d'autres ouvertures que celles auxquelles je viens de me livrer.

Qu'il me soit permis cependant d'exprimer un souhait avant que le débat ne s'engage. Je souhaite que les rapports de l'Etat et des collectivités décentralisées qui, immanquablement, vont être évoqués ne soient pas conçus en termes d'opposition ou de combat. C'est ce que d'ailleurs, tout au long de ses travaux, votre commission a compris.

Entre le bien de l'Etat et le service des collectivités locales il n'existe pas, il ne devrait pas exister de contradiction: ces dernières ne sont-elles pas, après tout, le visage territorial de l'Etat ? (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'économie et des finances, dont je suis heureux de saluer la présence parmi nous. (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

M. Michel Debré, ministre de l'économie et des finances. Mesdames, messieurs, si je tiens à intervenir dans la discussion du projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui, ce n'est point en raison d'une compétence particulière: les secrétaires d'Etat ici présents, MM. Boulin et Bord, m'en remontreraient sans aucun doute dans ce domaine, comme d'ailleurs dans bien d'autres. J'ai simplement tenu à marquer l'importance que revêt, non seulement aux yeux du Gouvernement, mais aussi aux yeux du Parlement et de tous ceux qui sont investis de responsabilités en matière de collectivités locales, le vote que vous êtes appelés à émettre.

Au cours des dernières années — nul d'entre vous ne l'ignore et M. Limouzy, dans son excellent rapport, y a encore insisté — les dépenses des collectivités locales ont augmenté dans des proportions considérables et il est vraisemblable qu'elles ne cesseront pas d'augmenter au cours des vingt années à venir: tout comme augmentent les charges générales de l'Etat.

Certes, l'effort ainsi réalisé par les collectivités locales a été rendu possible pour une large part — M. le rapporteur l'a fort justement souligné — par l'accroissement en nombre et en importance des subventions accordées par l'Etat, ainsi que par le développement des moyens de crédit mis à la disposition des dites collectivités. Il n'empêche que, d'une manière ou d'une autre — on le sait — la charge finissait par retomber sur les contribuables de la commune ou du département.

Il est certain que le maintien du régime de fiscalité directe existant actuellement ne peut qu'aggraver indéfiniment les défauts qui sont apparus au cours des dernières années et qui s'expliquent d'ailleurs par le caractère archaïque des bases sur lesquelles il a été fondé.

A cela s'ajoute — et nul ne peut rester indifférent à cet aspect des choses — le fait que la loi du 6 janvier 1966 qui généralise la taxe sur la valeur ajoutée, doit entrer en application le 1^{er} janvier prochain. Or cette loi dispose que le prélèvement effectué par les chefs d'entreprises sur les salaires qu'ils versent sera désormais affecté aux collectivités locales, et il n'est pas douteux que ce sera pour elles une ressource qui ne fera que croître chaque année.

La répartition de cet impôt étant fonction de certains critères, et notamment de l'importance des impôts que les collectivités locales seront amenées à voter, le montant de la ressource dont celles-ci disposeront à ce titre variera en fonction de l'effort que les départements et les communes consentiront dans le domaine de la fiscalité directe qui leur est propre.

Raison supplémentaire mais non négligeable qui rend plus que jamais nécessaire la réforme des finances locales.

Les principes de cette réforme ont été fixés par l'ordonnance de 1959 qui substitue aux quatre anciennes contributions directes quatre nouvelles taxes. On n'a certes pas manqué d'ironiser sur ce que certains ont feint de considérer comme un simple changement d'appellations. Le moment est venu de réaliser dans les faits les changements que ces appellations nouvelles supposent.

Taxe foncière des propriétés non bâties, taxe foncière des propriétés bâties, taxe d'habitation, taxe professionnelle, tels sont les impôts directs qui, dans les prochaines années, vont se substituer au système actuel des contributions foncières, de la contribution mobilière et de la patente.

En même temps, l'ordonnance prévoit qu'à l'exception de la redevance des mines et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, toutes les autres taxes secondaires perçues au profit des budgets locaux sont supprimées. Cette simplification à elle seule constitue un changement fondamental sur lequel votre rapporteur a eu raison d'insister.

La clé du nouveau système réside dans l'institution d'une base d'imposition commune aux quatre taxes fondée sur la valeur locative cadastrale des biens imposés. Cette base commune et la suppression corrélative des principaux fictifs conduisent à l'établissement d'un système fiscal qui permettra une nette amélioration des modalités de répartition de la charge fiscale et

laissera aux administrateurs locaux une plus grande liberté d'action.

Sans doute, a-t-il été prévu que les taux des différentes taxes seront fixés, en principe, d'une manière identique, mais vous savez que les taux de l'une ou l'autre de ces taxes pourront être majorés dans la limite de 20 p. 100 par les diverses collectivités locales.

De tout cela, il résulte que l'application de l'ordonnance de 1959 va poser un difficile problème, celui de l'évaluation de la valeur locative cadastrale des propriétés bâties et qu'on ne peut envisager cette application si cette première étape n'est pas accomplie.

Actuellement, la valeur locative est appréciée, quels que soient les biens concernés, d'après les baux et par comparaison. Le nouveau système qui vous est proposé est fondé sur une règle très simple : pour les locaux d'habitation, l'abandon de la référence directe au loyer réel et le classement de ces locaux par catégories en fonction de locaux types à définir. Le tarif s'appliquera à la surface pondérée du local. Pour les établissements industriels, le système de l'évaluation directe est maintenu, mais comporte une série de dispositions particulières intéressant l'outillage, les terrains, et, pour les petites entreprises, les bâtiments.

La mise en œuvre de ce nouveau système exige un examen long et attentif. Songez qu'on compte 18 millions de locaux dont, on l'a dit, 15 millions de locaux d'habitation ou à usage professionnel, 2.500.000 locaux commerciaux, 300.000 locaux d'une structure exceptionnelle et 200.000 établissements industriels, et qu'il s'agit d'établir, pour tous ces locaux, les bases qui serviront à l'application effective de l'ordonnance de 1959 !

Nous prévoyons que les travaux s'échelonnent sur trois années, car ces évaluations donneront lieu à une succession d'opérations souvent complexes. Elles se dérouleront selon les quatre phases suivantes : dès le début de 1968, réception et classement des déclarations, et rapprochement avec les documents d'assiette ; au cours de l'année 1969, vérification des déclarations et calcul des surfaces pondérées ; au cours de la même année, élaboration des projets de tarifs et évaluation des locaux de référence ; enfin, à partir de la fin de 1969 et plus probablement au début de 1970, calcul des valeurs locatives, fixation des évaluations individuelles et travaux terminaux.

Il n'est pas possible d'envisager la mise en application d'une fiscalité nouvelle des collectivités locales avant 1970, si nous ne commençons pas ces travaux dès le 1^{er} janvier 1968. C'est pourquoi au début de la séance, et conformément à la décision prise en accord avec la commission spéciale de rapporter ce projet de loi, il a été indiqué que le Gouvernement renonçait, pour la présente session parlementaire, à l'essentiel des titres II et III de son projet de loi, de façon que le titre I puisse être discuté et voté par les deux assemblées parlementaires avant la fin de la session.

S'il n'en était pas ainsi, un retard considérable — puisqu'il serait au minimum d'une année — serait pris et la réforme tant désirée de l'ensemble de la fiscalité directe locale ne pourrait être entreprise à la date voulue.

Etant donné qu'il a fallu à l'administration et au Gouvernement plusieurs années pour mettre ce texte au point, mesdames, messieurs, je demande avec insistance qu'il soit bien entendu que l'administration et le Gouvernement seront en mesure de faire face à leurs responsabilités à partir du 1^{er} janvier prochain.

Dès les premiers jours de la session de printemps, nous demanderons à la commission — je pense que telle est son intention — de faire rapport sur les titres II et III du texte de loi, de telle façon que vous puissiez examiner au fond certains problèmes importants — ne serait-ce que celui des exonérations — qui, dans une large mesure, éclaireront la suite des travaux de l'administration et du Gouvernement dans ce domaine.

Mais, je le répète, tout retard serait périlleux en l'occurrence. Je me permets donc de vous demander avec une insistance particulière de prendre en considération le texte de loi, réserve faite des articles dont nous reportons à plus tard la discussion.

Avant de quitter cette tribune — ce seront mes derniers mots dans cette discussion générale, mais vous m'entendrez sans doute encore, ainsi que M. Bord et M. Boulin, au cours de la discussion des articles — j'exprime le souhait que ce texte soit examiné par l'Assemblée, abstraction faite de toute considération politique.

Je veux dire par là qu'il s'agit véritablement d'un effort de modernisation de la fiscalité et que cet effort doit être de longue durée. Cette modernisation, souhaitée depuis bien longtemps, est indispensable, et je ne pense pas que l'on puisse

contester les principes sur lesquels est fondée cette révision des évaluations.

Dès lors que nous souhaitons que les communes et les départements bénéficient de deux taxes foncières, d'une taxe d'habitation et d'une taxe professionnelle correspondant à la réalité, dès lors que nous souhaitons une simplification dont nous pensons qu'elle ne peut être acquise autrement que par une appréciation de la valeur locative réelle de tous les locaux d'habitation, il est indispensable que le travail commence sans tarder et que l'ensemble des communes et des départements disposent d'une fiscalité directe moderne pour réaliser leurs investissements au titre du VI^e Plan, et aussi pour assurer une répartition satisfaisante de l'impôt payé par les chefs d'entreprise sur les salaires qu'ils versent.

Je le répète, des problèmes particuliers pourront se poser, notamment lorsque viendront en discussion les titres II et III, et je ne doute pas qu'en ce qui concerne un problème comme celui des exemptions, il y ait, indépendamment de toute considération fiscale, nombre de préoccupations que nous avons essayé d'examiner et dont le Parlement aura à discuter.

Mais sur les bases et sur le départ de cette réforme, dont l'application est réclamée depuis longtemps, je ne crois pas que l'on puisse formuler la moindre critique.

Sans doute est-il impossible de pallier par un texte les inégalités qui subsistent entre les villes qui disposent de ressources importantes et celles qui sont défavorisées. C'est à cet égard que se posent les problèmes de la péréquation, de la diversification des subventions et de la diversification du crédit. Mais à partir du moment où l'on souhaite un régime fiscal moderne, il faut en avoir les éléments, et nous pouvons les acquérir dans un délai qui est de l'ordre de deux à trois ans.

Mesdames, messieurs, ce qui vous est demandé à la suite de la déclaration du Gouvernement limitant le débat d'aujourd'hui, c'est de donner à l'ensemble des communes et des collectivités locales, grâce aux travaux menés pendant deux ans par l'administration, les bases d'un régime fiscal moderne, la détermination des modalités de ce régime fiscal étant renvoyée à la session de printemps.

Le débat étant ainsi circonscrit, je me permets de demander à l'Assemblée de considérer la valeur d'un texte qui constitue le point de départ d'une modernisation fiscale indispensable. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. Mondon. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'union démocratique pour la V^e République.)

M. Raymond Mondon. Vous venez de dire, monsieur le ministre de l'économie et des finances, que les charges financières des collectivités locales, départements et communes, augmentaient d'année en année et qu'elles suivraient ce rythme au cours des prochaines années.

C'est pourquoi le débat qui s'engage aujourd'hui était attendu depuis longtemps par les administrateurs des collectivités locales.

Ces administrateurs souhaitent, en effet, l'instauration d'une « fiscalité moderne adaptée aux lourdes et nombreuses tâches d'équipement et de modernisation du pays », souhait que reflète l'exposé des motifs du projet de loi et les débats de la commission spéciale.

La loi du 6 janvier 1966, réformant la fiscalité locale indirecte, constituait déjà une certaine amélioration dont les bienfaits se feront sentir à partir du 1^{er} janvier 1968 — du moins je l'espère — puisque la réforme sera appliquée dans quelques mois.

Mais la modernisation des impôts directs locaux était indispensable — nous en étions tous convaincus, et je ne reviendrai pas sur l'excellente démonstration de M. Limouzy — et elle ne peut plus être différée.

En effet — je le répète, car c'est important — les communes ne peuvent plus faire face à leurs besoins. En outre, d'année en année, l'augmentation du nombre des centimes départementaux et communaux aggrave les inégalités fiscales, dans le domaine de la cote mobilière et surtout dans celui de la patente.

L'exposé des motifs du projet de loi reconnaît d'ailleurs que « les collectivités locales sont obligées, depuis plusieurs années, de recourir de plus en plus aux ressources tirées de la fiscalité directe » et que « ces ressources ont ainsi augmenté, de 1955 à 1965, au taux moyen annuel approximatif de 8,5 p. 100 en francs constants ».

Mes chers collègues, si l'on examine la réalité, spécialement en ce qui concerne les impôts communaux, on constate que le seul produit des quatre impôts directs communaux s'élevait, en 1955, à environ 812 millions de francs de l'époque et qu'il

est passé à 3.819 millions en 1964. Autrement dit, il a été multiplié par 4,7. Au cours de cette même période de 1955 à 1964, le produit de la taxe locale, c'est-à-dire de l'impôt indirect, le principal pour les communes, était multiplié par 2,5, le produit des impôts directs de l'Etat, notamment de l'impôt sur le revenu, était multiplié par 2,5, mais en huit ans.

Il faut encore en effet distinguer, dans la fiscalité locale, la part du département et celle des communes. Or on constate que, pendant cette période de neuf ans, la part des communes, grandes, moyennes ou petites, est passée de 51 p. 100 à 65 p. 100 de la masse globale des impôts directs des collectivités locales.

Aussi — et je reprends les termes de l'exposé des motifs du projet de loi — « étant donné le niveau déjà élevé de la charge fiscale représentée par ces impôts, il devient indispensable que les bases d'imposition soient déterminées de façon correcte et que la part des différentes catégories de contribuables soit fixée de manière plus équitable ».

Pourquoi les charges fiscales directes des collectivités locales, et singulièrement des communes, s'accroissent-elles ? D'abord, en raison de l'augmentation des dépenses de fonctionnement, que ce soit pour les écoles, pour le sport, pour la culture que l'on développe de plus en plus, pour les transports en commun dans les villes ou pour la voirie en général. D'autre part, en dehors du fonctionnement normal d'une commune, se pose le problème de la dette, des emprunts.

Nous vous avons beaucoup sollicité à ce sujet, monsieur le ministre, et vous avez bien voulu, l'an dernier, autoriser la Caisse des dépôts et consignations à prêter, en 1966, 15 p. 100 de plus qu'en 1965. Il y a lieu d'ajouter à cela les 400 millions de francs fournis l'an dernier par la caisse de prêt d'équipement aux collectivités locales, que vous avez instituée.

D'année en année, la dette des collectivités locales croît dans des proportions importantes. Si l'Etat a augmenté le volume de ses subventions et si, en même temps, il fait face à des demandes plus nombreuses — ce n'est ni une approbation ni une critique, c'est une constatation — c'est que le taux des subventions a diminué.

Par ailleurs, il est prévu au V^e Plan — nous sommes plusieurs à l'avoir souligné au mois de mai 1966, notamment M. Fréville — une augmentation annuelle de 9 p. 100 du volume des équipements. Or le revenu national ne s'accroît que de 5 p. 100 ; il n'atteindra même pas ce taux en 1967, et nous savons pourquoi. Il en résulte une augmentation, de 50 p. 100 en cinq ans de l'ensemble des dépenses d'équipement des collectivités locales. Mais les équipements urbains, eux, vont augmenter de 80 p. 100 ! De ce fait, certaines villes en expansion ont déjà été ou seront obligées de contracter des emprunts.

Les communes en expansion qui, pour réaliser d'importants investissements, doivent recourir à l'emprunt ne retirent pas de ces investissements un bénéfice immédiat ; souvent, le bénéfice n'apparaît que plusieurs années après la réalisation de toutes les viabilités.

Et puis, maintenant, les départements et les communes doivent participer à la construction des autoroutes ou à l'aménagement des voies navigables, là où il y en a. Ces problèmes ont été évoqués par la commission spéciale qui, par son rapporteur, M. Limouzy, reconnaît que « le niveau de l'endettement de certaines collectivités est devenu si élevé qu'il n'est plus possible de songer à l'augmenter ».

Je me permets, mes chers collègues, de souligner la gravité de cette phrase prononcée par M. le rapporteur au nom de l'ensemble de la commission, donc tous groupes politiques confondus.

Aussi le Gouvernement songe-t-il à porter à 17 ou à 20 p. 100 la part d'autofinancement des communes et des départements, laquelle était, en général, jusqu'à ces dernières années, de 8 p. 100.

Comme d'autres collègues, j'ai déjà dit de cette même tribune, au mois de mai 1966, M. Frey étant alors ministre de l'intérieur, que cette part d'autofinancement nous paraît excessive.

Vous voudrez bien, mesdames, messieurs, m'excuser de citer à nouveau M. Limouzy, mais on n'emprunte qu'aux riches.

M. le ministre de l'économie et des finances. C'est un bon auteur !

M. Raymond Mondon. C'est, en effet, un excellent auteur.

M. Limouzy s'exprime ainsi dans son rapport :

« Les collectivités qui ont souhaité faire ou qui ont dû faire ce qu'elles avaient à faire ont atteint des limites qu'il leur est difficile de franchir. Il est vain de rechercher une marge d'autofinancement lorsque, dans certaines communes, le

pois de la dette est tel qu'il a déjà compromis l'équilibre futur et dévoré par avance les éventuelles disponibilités fiscales qu'il faudra dégager précisément pour le service de cette dette ».

Voilà encore un passage du rapport qu'il convient de retenir, car il est important ! Et pourtant, monsieur le ministre, il s'oppose aux conclusions d'experts financiers éminents qui, l'année dernière, sous l'autorité de M. Bourrel, avaient déposé un rapport à ce sujet, rapport dont l'Assemblée a déjà été appelée à discuter. En effet, ces experts financiers étaient certainement, en matière d'autofinancement, plus optimistes que M. Limouzy.

Pour faire face à l'expansion des villes, à l'assainissement et à la modernisation des campagnes, car le même problème se pose pour les communes rurales, et le maire d'une ville n'a pas le droit de l'oublier...

M. le ministre de l'économie et des finances. Un député non plus !

M. Raymond Mondon. Un député non plus, en effet, et vous savez, monsieur le ministre, que la circonscription que je représente compte de nombreuses communes rurales.

Je disais donc que, pour faire face à l'expansion des villes dont l'entretien, qu'il s'agisse des travaux de voirie, de l'aménagement de promenades, de la construction de groupes scolaires, devient de plus en plus onéreux, les municipalités supportent des charges sans cesse accrues. Or les experts financiers conseillent aux maires de réduire leurs charges de personnel.

Mais, quand on construit des groupes scolaires, comment peut-on diminuer le nombre des concierges, celui des femmes de service dans les écoles maternelles ? Quand on ouvre à la circulation cinq ou dix kilomètres de rues, comment peut-on réduire le service du nettoyage, alors que, au contraire, il faut l'accroître ?

Je crois que les experts financiers ont été trop optimistes.

Je ne veux pas opposer le ministère de l'intérieur au ministère de l'économie et des finances. Je sais combien est grande — et j'en suis très heureux — la solidarité gouvernementale, en dépit de conceptions parfois différentes. Mais au début de 1966, dans une brochure fort bien faite, le ministère de l'intérieur, plus réaliste, envisageait une meilleure répartition des ressources, mais aussi des ressources nouvelles.

On insiste beaucoup sur l'urbanisation. M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur, qui est adjoint au maire de Strasbourg, très grande ville voisine de la mienne, a souligné que le phénomène de l'urbanisation s'étendait de plus en plus et qu'il se développerait encore au cours des prochaines années. Aussi, le Gouvernement a-t-il songé, en mars 1964 — en cela il a bien fait, et nous l'avons approuvé, tout au moins en partie — à créer des métropoles d'équilibre afin de contrebalancer l'influence de Paris et de sa région, qui ne doivent plus croître à la cadence que nous avons connue naguère. Que mes collègues de Paris veuillent bien m'excuser de le dire, mais il ne s'agit nullement, dans mon esprit, d'une attaque dirigée contre la capitale, car développer les provinces françaises, ce n'est pas amoindrir Paris et la région parisienne.

C'est d'ailleurs, monsieur le secrétaire d'Etat à l'intérieur, tout le problème des réformes de structures que vous envisagez. Je suis d'accord, quant au fond, sur nombre d'entre elles, sous réserve, bien entendu, qu'il nous soit permis de discuter de leurs détails et de leur application.

Mais comment voulez-vous opérer des réformes de structures si, en même temps, vous ne donnez pas aux groupements de communes les moyens financiers nécessaires à la réalisation de leurs grands travaux, ce qui permettrait aux assemblées locales de trouver, disons, le prétexte ou l'occasion d'impositions supplémentaires ? Car c'est ainsi que le problème se pose.

Toutefois, il convient de remarquer que, même avec ce projet de loi modernisé et plus équitable, il y aura des gagnants et, de ce fait, selon le principe des vases communicants, des perdants. Les gagnants ne diront rien. En revanche, ce sont les perdants qui protesteront.

C'est pourquoi, à mon sens, il convient de mettre en œuvre avec beaucoup de doigté cette nécessaire réforme.

En somme, monsieur le secrétaire d'Etat à l'intérieur, on cherche à se rapprocher du système, établi en Alsace et en Moselle depuis une vingtaine d'années, c'est-à-dire depuis l'entrée en vigueur des ordonnances du mois d'octobre 1945. Ce système, que nous connaissons bien à Colmar, à Mulhouse, à Strasbourg, à Metz et dans les autres communes de nos trois départements recouvrés, est plus moderne. Néanmoins, vous avez pu constater, comme moi, qu'il présente encore, notamment en matière de patente, certaines inégalités.

Vous avez d'ailleurs déclaré devant la commission spéciale, monsieur le secrétaire d'Etat à l'intérieur, que le projet de réforme donnera au système des impôts directs locaux une certaine élasticité et qu'il permettra aux communes d'augmenter éventuellement les impôts sans écraser les catégories les plus défavorisées.

Dans le même temps, M. Boulin, secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances, déclarait en substance — je l'ai appris en lisant les rapports de la commission — qu'une incertitude subsistait quant à l'ampleur des transferts de charges entre les contribuables, ce qui est normal.

Alors — et je suis d'accord avec vous, monsieur le ministre de l'économie et des finances — cette réforme est nécessaire mais il ne faut pas croire qu'elle permettra de résoudre tous les problèmes que posent les finances locales.

Elle constitue un premier pas et il faudra aller plus loin. Vous y avez d'ailleurs fait allusion tout à l'heure, monsieur le ministre, en parlant des titres II et III qui viennent d'être disjoints et dont la discussion sera reprise au cours de la session de printemps.

C'est d'ailleurs toujours M. le secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances qui a précisé, devant cette même commission spéciale, que la répartition des tâches entre l'Etat et les collectivités locales n'était pas parfaite et que ce problème pouvait faire l'objet d'un débat qui se situerait normalement dans le cadre de la discussion du Plan.

Donc, ce ne sont pas seulement les titres II et III qui devraient être discutés à la prochaine session de printemps : il faudrait aussi examiner l'important problème des transferts de charges entre l'Etat, les départements et les communes et non pas entre les contribuables, car la répartition des tâches et des compétences implique celle des charges.

Monsieur le ministre de l'économie et des finances, nous en avons très longuement parlé, l'an dernier, au cours du grand débat qui eut lieu au mois de mai 1966, et vous-même, clôturant ce débat après M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur, vous avez déclaré, je reprends les termes du *Journal officiel* : « Le problème doit être considéré maintenant au niveau de la répartition des compétences, ce qui constitue à certains égards l'antichambre de débats plus larges, sous la responsabilité des communes par rapport aux départements, des départements par rapport aux régions et des régions par rapport à l'Etat ». M. Limouzy, lui-même, en a parlé à nouveau dans son rapport.

En effet, si, comme je le disais il y a un instant, les transferts de charges entre contribuables peuvent établir un peu plus d'équité dans la situation actuelle, la masse globale des impôts directs demandés aux contribuables n'en augmentera pas moins d'année en année, non pas seulement de 5 ou de 6 p. 100, mais de 10, 15 ou 20 p. 100 — je ne parle pas de la ville de Grenoble, à cause des Jeux olympiques — et même davantage.

En 1959, monsieur Debré — vous étiez alors Premier ministre — vous avez institué une commission composée de parlementaires et de hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur et du ministère des finances, qui avait déjà étudié ce problème des compétences et des transferts de charges en matière d'assistance, de constructions scolaires, de justice ou de voirie.

Cette commission, dont le rapport n'a jamais été discuté par l'Assemblée nationale, avait prévu, vers 1962, que les collectivités locales inscraient tous les ans environ 800 millions de francs à leur budget au lieu et place de l'Etat.

Dans la brochure éditée l'an dernier et à laquelle je faisais allusion il y a un instant, M. le ministre de l'intérieur a d'ailleurs écrit : « La politique de transfert à l'Etat des charges qui le concernent plus spécialement devrait permettre d'apporter un peu plus d'aïssance aux budgets communaux ». L'expression « un peu plus d'aïssance » est certes modeste, mais s'il en était ainsi, les maires de communes de France en seraient déjà très heureux.

Le ministre de l'intérieur lui-même s'est demandé comment les communes pourraient faire face aux dépenses d'investissement prévues par le V^e Plan, dont j'ai parlé au début de mon exposé. Comme je l'ai déjà déclaré il y a un instant, et vous l'avez reconnu vous-même en 1966, monsieur le ministre, il était utile de discuter à nouveau des compétences de l'Etat et des collectivités locales.

Depuis quelques années, l'Etat a bien pris à sa charge quelques dépenses, mais sur les 800 millions de francs prévus en 1962 elles ne représentent que 140 à 150 millions de francs dans le budget de 1967 et dans celui de 1968.

Si nous continuons à ce rythme, la masse des charges indues par les communes va augmenter. Nous en discuterons d'année en année et le problème ne sera jamais résolu, chacun le reconnaît : Parlement, Gouvernement, administration.

C'est pourquoi, en même temps qu'il est nécessaire, au départ, de modifier l'assiette des impôts locaux par le titre I du projet de loi que nous discutons aujourd'hui, il faut s'attacher à définir les compétences et les responsabilités des charges. Tel est l'objet de l'amendement que j'ai déposé aujourd'hui, avec mes amis, sur le bureau de l'Assemblée nationale et que la commission spéciale a adopté ce matin, car il répond, j'en suis certain, aux vœux des élus locaux et du Gouvernement, si j'en crois les déclarations ministérielles.

Certes, mes chers collègues, nous, élus locaux, maires et conseillers généraux, qui sommes en majorité dans cette Assemblée, devons avoir conscience de nos responsabilités politiques, administratives et financières. Mais il faut constater que ceux qui prennent des responsabilités et travaillent à l'exécution du V^e Plan sont précisément ceux qui rencontrent le plus grand nombre de difficultés. Nous ne les rejetons pas. Nous sommes entrés dans une phase de progrès, de modernisation, et aussi — peut-être timidement mais néanmoins réellement — dans une phase de décentralisation.

Monsieur le ministre, il faut permettre aux régions, aux métropoles d'équilibre et aux communes de réaliser cette décentralisation. Dans l'état actuel, nous ne pouvons franchir qu'une étape, et bien modeste. Aussi est-il nécessaire d'aller plus loin, et c'est ce que le rapporteur déclare également dans son rapport.

Le texte du Gouvernement n'est pas destiné à assurer seul et par lui-même l'équilibre financier des collectivités locales ; il est bien entendu que d'autres débats et d'autres conclusions législatives pourront et devront intervenir.

C'est pourquoi, dans l'amendement que mes amis et moi-même avons déposé sous forme d'article additionnel, nous demandons la constitution d'une commission chargée d'étudier le problème de la répartition des responsabilités publiques — administratives, techniques, financières — entre l'Etat, les régions, les départements et les communes.

Nous proposons également que cette commission, composée de représentants des assemblées parlementaires, des collectivités locales et des ministères intéressés, présente un rapport faisant le point de ses travaux avant le 2 octobre 1968.

Cet amendement a pour but, le point étant fait de la situation, de permettre au Gouvernement et au Parlement de tirer les conclusions nécessaires, afin que les communes et les départements puissent faire véritablement face à l'obligation d'exécuter la part du Plan qui leur est impartie et que nous, membres de la majorité, avons votée et voulons voir réaliser. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'Union démocratique pour la V^e République.*)

M. le président. La parole est à M. Périllier. (*Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

M. Louis Périllier. Monsieur le ministre, mes chers collègues, une première question vient à l'esprit lorsqu'on examine le projet de loi sur la réforme des impôts directs locaux : le Gouvernement a-t-il voulu réaliser une de ces réformes partielles dont nous avons eu tant d'exemples et qui apportent quelques améliorations d'ordre technique au système existant ? A-t-il voulu, au contraire, promouvoir une réforme profonde des finances locales ?

A cette question, il semble que le Gouvernement ait répondu dans l'exposé des motifs du projet qui nous est présenté, et je dois dire que les déclarations faites par M. le ministre de l'économie et des finances ont confirmé cette interprétation, comme d'ailleurs il convenait.

Que lit-on, en effet, en conclusion de cet exposé des motifs ? « Les départements et les communes de France seront ainsi dotés d'une fiscalité directe modernisée. Avec la taxe sur les salaires, prévue par la loi du 6 janvier 1966, le nouveau régime d'imposition constituera un ensemble cohérent et simplifié sur lequel les collectivités locales pourront fonder leur expansion. »

Ainsi donc, le Gouvernement considère que le régime fiscal constitué par la modernisation des quatre vieilles contributions directes, d'une part, et par l'impôt sur les salaires substitué à la taxe locale, d'autre part, représente le régime fiscal définitif et sans doute idéal des collectivités locales. Il n'en envisage pas d'autres. Il estime que ce système doit permettre de résoudre le problème qui nous préoccupe tous, celui de l'équilibre des finances locales. Il permettra même, affirme le Gouvernement, d'assurer l'expansion de ces collectivités.

Dans sa déclaration, M. le ministre de l'économie et des finances ne nous a, à aucun moment, laissé espérer qu'une réforme plus profonde et plus ample du code fiscal des collectivités locales puisse être envisagée.

C'est bien dans le cadre de l'ancien système, celui qui concilie la taxation indirecte — autrefois taxe locale, aujourd'hui taxe

sur les salaires — et les quatre vieilles contributions directes, que nous devons progresser en rajeunissant, en modernisant et en apportant sur le plan de la technique fiscale un certain nombre de perfectionnements d'ailleurs non négligeables.

Nous sommes, je dois le dire, mes amis et moi, en désaccord total avec cette affirmation.

Nous estimons que les textes soumis à l'Assemblée nationale comportent, je viens de le dire, sur le plan de la technique fiscale et sur celui d'une plus grande équité dans la répartition des charges, certains perfectionnements, mais que, n'accroissant pas les moyens mis à la disposition des collectivités locales, ces mesures ne leur permettront pas de remplir leur rôle dans la société moderne.

Pour nous, le grand problème qui se pose est celui de l'accroissement des ressources des collectivités locales et cela résulte de l'expérience quotidienne de tous les maires de France.

Prétendre qu'on pourra fonder l'expansion sur ce système en l'actualisant et en rénovant certaines de ces dispositions, c'est, selon nous, méconnaître la situation véritable des collectivités locales, les difficultés dans lesquelles elles se débattent faute de moyens suffisants pour aménager et gérer le cadre local et même simplement pour réaliser les objectifs du Plan.

Selon le rapporteur, M. le ministre de l'intérieur considère que la recherche des conditions de l'équilibre des finances locales est la plus importante des questions actuellement posées à son département. On peut le croire volontiers mais, à notre avis, ces conditions ne peuvent être trouvées que dans un effort d'imagination que nous étions en droit d'attendre des pouvoirs publics au cours des huit années écoulées depuis l'ordonnance non encore appliquée de 1959.

Il ne faut pas oublier que le système actuel date de l'an VII et que l'Etat y a renoncé pour lui-même en 1817, il y a cinquante ans !

A cette époque déjà, les quatre vieilles contributions directes apparaissent bien archaïques. L'Etat considérait que l'impôt sur le revenu refléterait beaucoup mieux l'évolution de la richesse. Il laissait aux collectivités ce dont il ne voulait plus pour lui-même.

Depuis lors, on pouvait espérer qu'on trouverait un système neuf, raisonnable et plus moderne pour les collectivités locales, comme l'Etat l'avait fait pour lui-même.

Je dois cependant vous avouer, mes chers collègues, qu'au cours d'une longue carrière administrative, j'ai toujours entendu parler de la réforme des finances locales sans qu'une grande réforme voie jamais le jour. C'est dire que, pour ma part, je ne rejette pas sur la seule V^e République la responsabilité de la situation que nous déplorons et qui se traduit par l'inadaptation des ressources aux besoins.

Toutefois, cet état de choses s'est singulièrement aggravé sous la V^e République par un excès de centralisation dans lequel nous voyons, mes amis et moi, comme le reflet des tendances profondes du régime.

Quel est la situation aujourd'hui ?

Les besoins à satisfaire par les collectivités locales sont considérables. Pour ce qui concerne les équipements, nul ne conteste que les collectivités locales ont la charge de 60 à 65 p. 100 des investissements publics du pays : 65 p. 100 sous le IV^e Plan, un peu plus de 60 p. 100 sous le V^e Plan.

Sur la base d'une progression annuelle de l'ordre de 10 p. 100, les besoins sont évalués approximativement à 15.000 millions de francs pour 1970, dont 14.000 millions de francs environ pour les communes.

Les équipements des communes n'ont d'ailleurs pas le caractère exceptionnel qui les ferait relever d'un budget extraordinaire. Il s'agit d'aménagements qui sont et qui doivent être réalisés d'une façon continue si l'on veut que les populations profitent des progrès de la science et de la technique.

Cependant, on se trouve obligé aujourd'hui, faute de ressources ordinaires suffisantes, de recourir de plus en plus à l'emprunt pour couvrir les dépenses d'équipement, et ce recours systématique à l'emprunt est une solution techniquement inadéquate dans une perspective de stabilité monétaire. En cinq ans, l'endettement des communes s'est élevé de 7.200 millions à 12.000 millions de francs, ce qui traduit une croissance de 68 p. 100. Une part de plus en plus grande des recettes ordinaires doit être consacrée au service de la dette et une part importante du produit des emprunts sert même à rembourser les emprunts antérieurs.

Pour un échantillon de communes de plus de 5.000 habitants, le rapport moyen des charges de la dette sur les seules ressources ordinaires est passé de 9,7 p. 100 à 12,8 p. 100 de 1958 à 1962, de 12,8 p. 100 à 14,5 p. 100 de 1962 à 1965. A ce rythme, il s'établira à 24 p. 100 en 1972 et à 45 p. 100 en 1982 !

L'endettement appelle l'endettement. Le service de la dette toujours plus lourd détruit les possibilités d'autofinancement. Lorsqu'on en est là, n'est-il pas évident que c'est le système lui-même qui est mauvais ?

Même si nous admettions — hypothèse déraisonnable — qu'on peut encore emprunter et toujours emprunter, les communes trouveraient-elles désormais les prêts nécessaires ?

Déjà plus de la moitié des dépenses d'équipement doivent être financées par l'emprunt. En 1965, l'exécution intégrale du IV^e Plan aurait obligé les communes à contracter des emprunts à concurrence de 60 p. 100 du coût des investissements à réaliser. Pour le V^e Plan, dont les objectifs sont cependant assez modérés — car beaucoup de dossiers prêts et justifiés n'ont pas été retenus — la part d'investissements à couvrir par l'emprunt serait de quelque 12.000 millions de francs contre 3.421 millions en 1961, c'est-à-dire au début du IV^e Plan.

Il est peu vraisemblable que les organismes prêteurs puissent dégager au profit des collectivités locales d'ici à 1970 un volume de prêts ou d'avances trois à quatre fois supérieur à celui de 1961, et il serait dangereux pour les collectivités de financer 70 à 80 p. 100 de leurs dépenses d'équipement par des recettes d'emprunt.

J'insiste, et je m'en excuse, mes chers collègues, sur cet aspect, qui me paraît essentiel de la situation : l'endettement croissant des collectivités locales. En effet, si celles-ci s'endettent sans cesse davantage, ce n'est certainement pas parce qu'elles éprouvent un plaisir particulier à emprunter mais bien parce que leurs ressources ordinaires sont insuffisantes.

Donc, première constatation : l'endettement croissant, qui atteint des proportions qu'on ne peut désormais dépasser sans danger.

Mais alors, dira-t-on — et c'est un peu ce qui résulte de l'exposé de M. le ministre de l'économie et des finances — il faut tout simplement se rattraper sur les ressources ordinaires, il faut voter des centimes et encore des centimes additionnels.

Or tous ceux, et ils sont nombreux dans cette Assemblée, qui administrent des communes, grandes, moyennes ou petites, savent bien que nous sommes arrivés à saturation dans ce domaine.

Faut-il rappeler que le produit global des centimes additionnels votés par les conseils municipaux dépasse maintenant largement le produit de la taxe locale, alors qu'il n'y a pas si longtemps encore il lui était très inférieur ?

Aujourd'hui c'est le contraire, et il en sera de même lorsque la taxe sur les salaires, plus exactement 85 p. 100 du produit de cette taxe viendront remplacer la taxe locale, même si le rendement en est un peu plus élevé.

Le produit de la taxe locale est passé de 360 milliards d'anciens francs en 1961 à 500 milliards d'anciens francs aujourd'hui, alors que dans le même temps le produit des centimes que les conseils municipaux étaient obligés de voter passait de 460 milliards à près de 600 milliards d'anciens francs. Les impôts directs locaux auront augmenté de 15 p. 100 en 1967 tandis que les impôts directs d'Etat progressaient seulement de 6,5 p. 100.

Dans son exposé devant la commission spéciale, qu'il a confirmé tout à l'heure, M. le rapporteur a reconnu qu'il n'est plus possible pour les collectivités d'accroître la pression fiscale dans le cadre du système actuel. Et à la question de savoir si les modifications que vous nous proposez, parce qu'elles comportent une meilleure assiette, un peu plus d'équité fiscale rendant les sacrifices plus supportables pour les contribuables, permettraient d'escompter un rendement supérieur, il a dû loyalement répondre que la productivité n'était pas la caractéristique des dispositions nouvelles et que le problème de l'équilibre des finances locales ne serait pas pour autant résolu.

Ces constatations, la dégradation continue de la situation financière des communes, justifient le cri d'alarme que nous poussons et qui ne devrait pas, messieurs les ministres, vous laisser indifférents.

En définitive, les besoins — et je parle ici des besoins élémentaires incompressibles — ont crû plus vite que les ressources, parce que les besoins sont ceux de la société moderne et que les ressources sont celles qui proviennent d'un système datant du XIX^e siècle, d'une époque où le patrimoine immobilier constituait l'essentiel de la richesse.

Quels sont les remèdes à cette situation ?

Si l'on veut réaliser une véritable décentralisation, le problème qui se pose est celui d'une nouvelle répartition des revenus publics entre les collectivités nationale, régionales, départementales et communales en fonction des compétences dévolues à chaque échelon et qu'il conviendrait enfin de définir avec précision.

Cela conduirait certainement à attribuer aux collectivités — puisque nous avons vu la part considérable qu'elles supportent

dans les investissements — et notamment aux communes, des ressources supplémentaires prélevées sur celles de l'Etat.

La décentralisation est à ce prix. Cette décentralisation administrative dont on parle tant est un leurre si elle n'est pas accompagnée d'une décentralisation financière donnant aux collectivités les moyens d'exercer effectivement les prérogatives que la loi leur confère.

Certes, des regroupements entre les communes s'imposent. Mais permettez-moi de vous dire, messieurs les ministres, qu'il est un peu ridicule de prôner constamment ces regroupements, fusions, syndicats à vocation multiple, districts urbains, communautés rurales, si l'on n'est pas décidé, en même temps, à les pourvoir de ressources nécessaires à leur gestion. Comme le notait ici même, il y a quelques jours, notre collègue Pic, l'addition de deux misères ne fait pas la prospérité.

Pour pallier l'insuffisance des ressources des collectivités, l'Etat leur attribue des subventions. Cependant, au moment même où les communes voient leurs charges s'accroître, les taux de subvention pour les travaux d'équipement s'amenuisent. Ils sont passés de 85 p. 100 à 50 p. 100 pour les constructions scolaires, de 40 à 25 p. 100 pour l'assainissement, pourtant si nécessaire, de 50 à 25 ou 35 p. 100 pour les équipements sportifs. Le taux moyen des subventions d'équipement est passé de 30,3 à 28,5 p. 100.

D'ailleurs, la subvention n'est qu'un palliatif. Elle place le bénéficiaire dans une situation de dépendance qui va à l'encontre du principe d'autonomie des collectivités et l'on pourrait citer bien des exemples d'arbitraire dans l'octroi des subventions.

En 1954, un président du conseil qui n'était autre que M. Pierre Mendès-France avait déclaré devant le congrès des maires de France : « Il importe d'assurer aux communes des recettes autonomes de telle sorte que soient abolies ces servitudes que sont les subventions ».

Mais évidemment, aussi longtemps que des ressources ne sont pas allouées, les subventions sont nécessaires et il n'est pas juste de les diminuer comme vous l'avez fait.

La gravité de la situation, les remèdes qu'elle comporte ont fait l'objet devant cette assemblée de débats au cours desquels des membres de la majorité et des représentants de l'opposition ont formulé les mêmes critiques et à peu de choses près, les mêmes suggestions.

Sans vouloir remonter trop loin, je rappellerai qu'au mois de juin 1965, à l'occasion de la discussion en première lecture du projet de loi portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires, de nombreux parlementaires ont souligné l'insuffisance des ressources locales et montré que le projet gouvernemental n'apportait qu'une solution fragmentaire — comme celui d'aujourd'hui — à un problème beaucoup plus vaste.

Ainsi parlait M. Boscher au nom de l'U. N. R. formulant le souhait « que le Gouvernement se décide enfin à accroître les ressources propres des collectivités et qu'un large débat s'institue devant l'Assemblée avant le printemps de 1966 ».

C'est M. Mondon qui déclarait alors : « Le projet du Gouvernement ne constitue pas une véritable réforme des finances locales impliquant que des transferts de charges des communes à l'Etat et surtout un accroissement des ressources des collectivités. Il importe d'augmenter la masse globale de ces ressources et de majorer ainsi la part des communes dans le revenu national ».

M. Fréville, parlant au nom du centre démocratique, ne cachait pas son malaise « devant une réforme qui ne résout aucun des grands problèmes ».

Les mêmes affirmations revenaient dans la bouche de M. Alduy au nom du rassemblement démocratique, de M. Duffaut au nom du groupe socialiste, de M. Waldeck L'Huilier pour le groupe communiste.

A ces recommandations, à ces objurgations, le ministre des finances de l'époque, qui siège aujourd'hui dans cette assemblée, n'avait rien répondu. Le ministre de l'intérieur, M. Frey, s'était déclaré partisan d'un vaste débat en 1966.

Ce débat n'eut jamais lieu. Pourriez-vous nous le promettre pour 1968 ? Je vous pose la question.

Mes chers collègues lorsque nous regardons autour de nous, nous voyons que, dans presque tous les Etats de l'Europe, les villes et même très souvent les communes rurales s'équipent plus rapidement que les nôtres et surtout d'une façon plus moderne. Notre retard, en matière d'adduction d'eau par exemple, est un véritable scandale et dans le domaine de l'assainissement nous nous laissons de plus en plus distancer.

Cela provient en grande partie de ce que le système fiscal est, dans ces pays, mieux adapté aux exigences du progrès.

En France, les régions n'ont pas un centime de ressources propres, vous le savez bien ; c'est l'Etat qui prévôt à son budget et délègue aux préfets de région par une simple déconcentration

de pouvoir, les crédits correspondant aux équipements qu'il décide lui-même.

En Allemagne, les Länder perçoivent le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés dont ils ne reversent que 35 à 40 p. 100 à l'Etat, tandis que les communes reçoivent une large part. Les Länder possèdent en propre toute une gamme variée d'impôts : taxes sur les véhicules, impôts sur les successions, impôts sur la fortune. Les communes perçoivent outre leur part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui en France paraît une hérésie, des impôts réels comme chez nous, plus les droits de mutation et la taxe sur les boissons.

Le résultat est que les collectivités ont un taux d'autofinancement plus élevé que le nôtre. De plus, la règle selon laquelle une collectivité ne peut emprunter que lorsque la dépense est subventionnée, règle dont l'application trop stricte entrave chez nous l'effort d'expansion, n'existe pas en Allemagne.

Je sais bien ce que nous répondra M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur — il nous l'a déjà dit : il connaît des communes allemandes aussi endettées et peut-être davantage que certaines communes françaises. Sans doute les communes ont-elles abusé de la faculté que la loi allemande leur laisse d'emprunter librement, ce qui n'est pas possible chez nous.

La conception allemande en matière d'aménagement du territoire est plus libérale, moins planificatrice que la nôtre. Mais ces communes allemandes qui se sont endettées ont réalisé des équipements remarquables ; c'est déjà quelque chose. En cette matière, la vérité se situe dans un juste milieu. Un contrôle de la situation financière de la commune est nécessaire.

Mais, en France, l'autorité de tutelle devrait autoriser les communes dont la situation financière est saine à emprunter, même lorsque la dépense n'est pas subventionnable. Ainsi, certains progrès pourraient être accomplis et certains projets chers aux communes pourraient être réalisés.

D'ailleurs, il faut reconnaître que le processus historique de l'Allemagne a été bien différent du nôtre. L'Allemagne est passée de la confédération à la fédération, ce qui explique que les Länder, héritiers d'anciens Etats, aient conservé des ressources propres. Nous suivons péniblement le chemin inverse, en nous acheminant — combien lentement ! — d'un état d'extrême centralisation vers une décentralisation toute relative.

Les réformes réalisées sous la V^e République sont essentiellement des réformes de déconcentration. Elles rapprochent l'administration de l'administré en confiant aux préfets, et spécialement aux préfets de région, des prérogatives jusqu'alors détenues par les administrations centrales ; mais ils les exercent au nom de l'Etat et les élus comptent bien peu. En effet, on sait que les Coder n'ont que des attributions consultatives.

En réalité, qu'il s'agisse des régions ou des communes — et c'est encore plus regrettable, à mon avis, pour les communes que pour les régions — nous restons prisonniers de la centralisation héritée de la Révolution et de l'Empire. Nous n'arrivons pas à nous dégager de cette emprise. Alors qu'autour de nous et dans le monde entier la décentralisation se développe, beaucoup d'entre nous s'y opposent par une certaine habitude d'esprit. Les jeunes fonctionnaires qui sortent de l'école nationale d'administration en sont imbus à leur tour, car l'enseignement qu'on leur dispense s'inspire de cette tradition ; je crains même fortement qu'elle ne soit particulièrement ancrée chez M. le ministre de l'économie et des finances et que celui-ci ne soit peu disposé à s'orienter vers une décentralisation effective, c'est-à-dire — je le répète — vers une décentralisation financière qui est la contrepartie et même la condition de la décentralisation administrative.

N'est-ce pas M. Bord, secrétaire d'Etat à l'intérieur, qui déclarait en novembre 1966, devant le cinquantième congrès de l'association des maires : « Des communes qui ont des compétences et pas de moyens ne sont pas des communes libres » ?

M. André Bord, secrétaire d'Etat à l'intérieur. C'est vrai !

M. Louis Périllier. En conclusion, il conviendrait d'abord de déterminer les charges respectives de l'Etat et des collectivités locales. A cet effet, la création d'une commission d'étude vous est proposée par la commission spéciale qui a approuvé ce matin l'amendement présenté en ce sens par M. Mondon.

Cette commission devrait être constituée avec la participation des élus et dans un esprit de décentralisation. Il est évident que des dépenses d'urbanisme, d'éducation, sont du domaine des communes. Mais combien de dépenses, aujourd'hui supportées par les communes, devraient incomber à l'Etat, ne serait-ce que celles concernant l'état civil !

Une fois définie la répartition des tâches, on attribuerait à chaque échelon des ressources fiscales proportionnées à ses compétences.

Une étude de législation comparée, dans un monde qui devient chaque jour plus étroit et interdépendant, particulièrement dans les pays du Marché commun, fournirait des enseignements précieux.

Cette étude montrerait, par exemple, que non seulement en Allemagne, mais encore en Suède, au Japon et dans bien d'autres pays, les communes perçoivent une part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Il ne s'agit pas de renoncer, pour les collectivités locales, aux impôts directs qui présentent l'avantage d'être stables et de reposer sur une base réelle, mais d'y ajouter ce qui manque pour que ces collectivités puissent s'épanouir et remplir leur rôle dans la nation.

Enfin, je souhaite que s'institue au sein de cette Assemblée un grand débat sur les moyens d'assurer l'équilibre des finances locales, un débat où chacun s'efforcera d'apporter une contribution constructive.

Telles sont, mes chers collègues, les observations et les suggestions que je voulais présenter à l'occasion de la présente discussion. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe communiste.)

M. le président. La parole est à M. Waldeck L'Huillier. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

M. Waldeck L'Huillier. Monsieur le président, monsieur le ministre, depuis qu'en 1900 Joseph Caillaux prit l'initiative d'un texte législatif, vingt projets ou propositions de loi portant, plus ou moins, réforme des finances locales directes ont été déposés sans qu'aucun d'entre eux n'aboutisse. Seule la loi Niveaux établissant les taxes dites secondaires fut adoptée en 1926.

En 1917 l'Etat, jugeant sa fiscalité notoirement insuffisante pour faire face aux besoins modernes, abandonna les quatre principaux impôts directs. Ce qu'il jugeait caduc pour lui, il en fit cadeau aux collectivités locales qui durent se contenter d'un système figé dont on mesure maintenant les conséquences fâcheuses puisqu'il est une raison du retard dans l'équipement de la plupart des communes.

Certes, depuis cette date, des dispositions fragmentaires ont été prises telles que, par exemple, la création de la taxe locale. Mais elles n'ont pas donné pour autant un caractère démocratique à la législation fiscale des communes.

C'est ainsi que les impôts directs, moins lourds pour les travailleurs que les impôts indirects, et qui constituaient 65 p. 100 des recettes totales des communes avant 1939, n'en représentent plus maintenant que 35 p. 100. Sans doute — et le rapporteur l'a signalé dans son intéressant rapport très documenté — le système actuel des finances locales est archaïque, injuste, souvent incompréhensible. Il manque de scupesse, d'harmonie et de rendement, il crée des inégalités. Il motive de légitimes réclamations.

La répartition au profit des départements et des communes ne peut se faire directement, au prorata des bases d'imposition qui ne représentent pas des éléments comparables : revenu net arrêté à des dates différentes pour les contributions foncières, loyer conventionnel pour la cote mobilière, anciens droits résultant de l'application du tarif légal pour la contribution des patentes.

Les deux valeurs locatives n'en représentent pas moins des réalités bien différentes. Dans le premier cas, il s'agit d'évaluer la capacité contributive du propriétaire en fonction du loyer qu'il retire ou peut retirer de son immeuble ; dans le deuxième cas, d'estimer le degré d'aisance du locataire d'après la dépense constituée par son loyer.

On notera en outre que les commissions communales des impôts, qui fixent les bases de la cote mobilière et qui n'auraient qu'un rôle d'information après application du projet en discussion, ont presque toujours choisi de répartir la cote mobilière à l'aide de bases conventionnelles indiciaires qui leur paraissent plus équitables que l'application pure et simple des valeurs locatives cadastrales correspondantes.

L'absurdité du système fiscal actuel est manifeste : certaines communes n'ont-elles pas dû voter l'an dernier plus de 200.000 centimes additionnels, soit 2.000 fois le principal fictif, multipliant d'autant les inégalités, supportables sans doute il y a un demi-siècle, entre contribuables ou catégories de contribuables ?

C'est donc avec raison que tous les congrès des maires de France demandent la transformation profonde des « quatre vieilles » créées en 1791.

Au surplus, la taxe locale, taxe indirecte sur la consommation, injuste par conséquent dans son principe, bientôt supprimée et remplacée par la taxe sur les salaires, fut l'objet depuis sa création de manipulations fréquentes, toutes au bénéfice de l'Etat, ce qui ne manquera pas de léser gravement les communes et les départements.

Mesdames, messieurs, l'ensemble des dépenses des collectivités locales atteignait, en 1965, 33 milliards de francs, dont 12 milliards et demi destinés à l'équipement et 20 milliards et demi consacrés au fonctionnement. Au cours de cette même année, le budget ordinaire ayant représenté plus des deux tiers de ces sommes, on peut en déduire que les collectivités locales ont consacré aux investissements presque autant que l'Etat.

Mais pour les investissements de demain, ce sera plus angoissant, les réalisations du V^e Plan étant mises à la charge des communes et des départements.

J'ai eu l'honneur, il y a vingt ans, dès la Libération, de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale un rapport, adopté à l'unanimité par la commission de l'intérieur, sur la réforme des finances locales. Certes, la situation des collectivités locales au sortir de la guerre n'était guère brillante. L'adoption de ce texte comme l'application de l'article 92 de la Constitution de 1946 aurait permis alors de donner aux collectivités locales un essor qu'elles n'ont pu connaître.

Depuis lors, certaines de nos propositions ont été retenues et appliquées, mais généralement d'une façon qui les dénaturait. Je citerai, entre autres, l'idée d'une péréquation nationale, basée sur une taxe reflatant de façon relative l'activité économique, la création d'une caisse d'aide et d'équipement, une variation des quatre taxes locales entre elles dans une proportion de 20 p. 100, telle qu'elle nous est proposée aujourd'hui.

Personne ici ne songera à nier que la situation des communes et des départements soit très grave. Sur tous les bancs de cette Assemblée, des critiques sévères sont apportées à la politique gouvernementale. Elles portent essentiellement sur deux points.

D'abord, sur l'aggravation constante du transfert des charges et sur la diminution des subventions.

Pour les constructions scolaires, par exemple, la participation communale minimum est passée de 15 p. 100 à 50 p. 100 ; pour l'assainissement, les subventions ont été réduites de 40 à 22 p. 100 ; pour l'équipement sportif, de 50 à 25 ou à 30 p. 100. Il y a enfin imputation d'office d'une participation communale dans la réalisation d'équipements décidés par l'Etat dans le cadre du Plan.

On pourrait citer d'autres transferts : par exemple, la prise en charge de la voirie nationale traversant les agglomérations, alors que les ressources du fonds routier ont été détournées, vous le savez, au profit de l'Etat.

Les critiques portent, en second lieu, sur la difficulté de plus en plus grande qu'éprouvent les collectivités locales à contracter des emprunts.

Il y a sept ans, 54 p. 100 des ressources de la Caisse des dépôts et consignations étaient destinées au financement des dépenses locales d'équipement ; en 1964, cette proportion n'est plus que de 35 p. 100. Les communes doivent de plus en plus s'adresser à d'autres prêteurs qui exigent, bien entendu, des amortissements beaucoup plus onéreux. Les communes et les départements ont été ainsi obligés d'augmenter les impositions locales dans des proportions considérables, notamment par rapport aux impôts d'Etat. M. Mondon, tout à l'heure a cité quelques chiffres. En voici d'autres : les recettes fournies par les centimes communaux sont passées, de 1956 à 1965, de 812 millions à 3 milliards 819 millions. Sur la base 100 en 1956, l'indice de croissance est donc de 4,69. Les recettes de l'impôt sur le revenu et de la taxe complémentaire sont passées de 4 milliards 319 millions à 15 milliards 775 millions, l'indice de croissance étant de 3,65. Les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée ont connu un indice de croissance de 2,99, celles de la taxe sur les carburants, un indice de croissance de 2,59 et celles de la taxe locale un indice de croissance de 2,45.

Ainsi, entre 1956 et 1965, le produit des quatre impôts communaux directs — contribution mobilière, patente, foncier bâti et foncier non bâti — est passé de 812 millions à 3 milliards 819 millions, soit un coefficient d'augmentation — arrondi — de 4,7, tandis que les impôts d'Etat n'augmentaient que de moitié, leur coefficient n'étant que de 2,5.

Rappelons qu'en moyenne les principaux fictifs communaux se répartissent comme suit : foncier bâti, 20 p. 100, foncier non bâti, 18 p. 100, contribution mobilière, 20 p. 100, patente, 42 p. 100.

De quoi ont donc besoin les collectivités locales ?

Pour répondre aux besoins de gestion et d'équipements, ainsi qu'aux mutations qui s'opèrent dans le pays, les collectivités locales doivent nécessairement s'associer. Personne ne s'y oppose. Mais ce qui est essentiel, déterminant, c'est qu'elles puissent disposer en même temps du financement nécessaire pour exécuter leurs travaux en commun. Les conseils que l'on prétend donner aux élus locaux sont superflus, les moyens de pression exercés sur eux sont antidémocratiques. Si les maires avaient obtenu, depuis quelques années, les moyens de financement normaux exigés par le dépôt, devant le pouvoir de tutelle, de leurs nombreux

projets, le retard — si regrettable — dans l'équipement du pays serait moins dramatique.

De l'avis du groupe parlementaire communiste, une réforme, pour être efficace, doit être basée sur les quatre principes suivants, déjà énumérés dans une proposition de loi déposée par ce groupe, le 17 décembre 1957 :

Premièrement, tendre à l'autonomie financière des communes et des départements.

Deuxièmement, instituer un véritable système de péréquation nationale : la plupart des communes — 30.000 sur 38.000 — n'ayant, en tout état de cause, que des ressources locales fort limitées, un important système de péréquation nationale s'avère indispensable ; on pourrait ainsi donner aux villes d'ortoirs et aux communes pauvres en matière impossible, les ressources qui leur font défaut ; on supprimerait les inégalités qui subsistent dans le système de péréquation actuellement en vigueur et qu'il faut modifier profondément.

Troisièmement, donner aux collectivités locales les moyens de financer les travaux d'équipement que leur impose le V^e Plan. Il faut donc élargir les moyens d'action de la caisse d'aide et d'équipement aux collectivités locales, lui donner un statut de caisse spéciale autonome de prêts disposant des fonds libres des collectivités locales. A l'occasion de ce débat, peut-être pourrez-vous nous confirmer, monsieur le ministre, que le montant de ces fonds, non porteurs d'intérêt, atteint bien 10 milliards de francs.

Quatrièmement, comme cela a déjà été réclamé à cette tribune, transférer à l'Etat les dépenses qui lui incombent. Les gouvernements ayant mis arbitrairement à la charge des communes et des départements des dépenses qui incombent à l'Etat, il importe de remédier à cette situation anormale qui a pour but d'alourdir indûment et de façon considérable les budgets des collectivités locales.

Le projet de loi n° 374 — que nous devons examiner dans son ensemble, bien que nous ne soyons appelés à nous prononcer que sur le titre I — répond-il à ces principes ? Malheureusement non, de l'avis même de M. le rapporteur.

Les objectifs du V^e Plan laissent aux collectivités locales le soin exorbitant d'assumer 60 p. 100 des dépenses d'équipements collectifs, de préférence par autofinancement. Mais mesure-t-on bien l'impossibilité dans laquelle se trouvent ces collectivités locales de faire face à de telles obligations, même en doublant ou en triplant les impôts locaux actuellement perçus ?

Ce projet, comme je viens de le dire, n'apporte rien aux collectivités locales, mais certaines de ses dispositions, si elles sont votées aujourd'hui, auront des conséquences sur le prochain débat que M. le ministre de l'économie et des finances nous a promis pour le printemps prochain.

Aussi regrettable que soit cet examen partiel, le Parlement ne peut, en quelques jours, bâcler l'étude complexe et difficile d'une réforme attendue depuis plus d'un demi-siècle. Le Gouvernement avait pourtant pris des ordonnances, il y a maintenant neuf ans. Pourquoi y a-t-il eu un tel retard dans leur application ? Pourquoi n'avoir pas soumis plus tôt ce projet à nos délibérations ?

On peut aisément dégager les grandes lignes de ce projet. Les nouvelles appellations des impôts locaux, dont l'utilité est pour le moins contestable, ne peuvent masquer l'idée générale que le Gouvernement, il faut le reconnaître, suit avec ténacité depuis près de dix ans. L'on doit bien comprendre que ce projet est lié à la réforme des structures communales — M. Périllier y faisait allusion tout à l'heure — en particulier à celle des communautés urbaines, en attendant celles des communautés rurales, qui nous est annoncée.

Le projet prétend corriger des inégalités. Mais il tend, par de nouvelles évaluations de la valeur locative cadastrale, à opérer des transferts de charges d'une catégorie à une autre. Pour être clair, ce transfert se fera essentiellement de la patente à la contribution mobilière, selon un rapport que M. Limouzy évalue de deux à un. Ce projet opérera ensuite des transferts entre contribuables d'une même catégorie. La taxe foncière proposée est révélatrice des possibilités dont les entreprises importantes disposeront pour diminuer leur contribution.

C'est un autre aspect de la même libéralité qui, sur le plan des finances de l'Etat, préside à l'attribution de certains cadeaux substantiels à de grandes firmes. Sans doute est-ce aussi la raison du grand nombre de décrets en Conseil d'Etat prévus par ce texte.

Prenons l'exemple de la taxe professionnelle :

Bien que l'article 12 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 dise que : « la taxe professionnelle est assise sur le produit brut annuel du fonds exploité ou de l'activité exercée, déterminé forfaitairement d'après des indices stables », il est bien évident que, dans l'ensemble, les résultats de cette évaluation forfaitaire sont et demeureront considérablement inférieurs à la réalité qu'il prétendent traduire. En effet, il est curieux de constater qu'en ce

qui concerne la patente et par le jeu combiné des articles 33 et 34 du projet le montant total des bases d'imposition sera déterminé en fonction du principal fictif actuel, qui deviendra ainsi le véritable pivot de tout le système.

- Etrange façon d'établir des bases d'impôt à partir de l'impôt lui-même !

Sans aller plus loin dans ma démonstration, il m'est déjà possible d'affirmer que le montant total des bases de la contribution professionnelle sera sensiblement égal au total des bases de la contribution foncière et de la contribution mobilière, quels que soient par ailleurs le résultat des évaluations et les dispositions du barème.

Il est déjà possible de prévoir que ce total sera de l'ordre de 17 milliards. Quelles que soient les données du nouveau barème, elles se trouveront multipliées par le coefficient convenable pour que les bases de la contribution des patentes soient égales à 16,8 milliards au lieu de 17. On reconnaîtra que c'est une méthode très bizarre pour fixer les bases d'un impôt.

Ce chiffre, qui est censé représenter le produit brut annuel des fonds exploités ou des activités exercées, est inférieur au bénéfice net fiscal des seules sociétés. Il est même inférieur à l'impôt annuellement payé sur leur bénéfice net par l'ensemble des patentes, sociétés et personnes physiques.

Prenons aussi l'exemple du transfert des charges :

Que deviennent, dans ces conditions, les dispositions sur l'étalement des transferts de charges ? Après application de l'article 33, le taux de base de la patente sera fatalement égal à la moyenne pondérée des taux de base des autres contributions. Au cours des cinq années de transfert, c'est donc la part d'impôt des patentables qui restera stable, les autres impôts variant en moins si leur taux est plus élevé, et en plus si leur taux est moins élevé.

Ainsi, au cours de la période de cinq ans durant laquelle le taux du foncier bâti, de la contribution mobilière et de la patente augmenteront du cinquième de leur différence avec le taux du foncier non bâti le plus élevé — 0,0445 — le total des taux augmentera et leur valeur diminuera, si bien que la part de la patente, en raison du mode de calcul des bases, restera toujours égale à 50 p. 100. La part des impôts dont le taux est supérieur à 0,0375 diminuera, et la part de la contribution mobilière dont le taux est inférieur à 0,0375 augmentera.

En conclusion, la nouvelle base de la patente est « fabriquée » à partir des bases nouvelles des autres taxes d'après le rapport existant entre les principaux fictifs anciens.

Le barème de la patente est donc seulement à usage interne, comme l'étaient les loyers matriciels de la contribution mobilière.

Le total des bases de la patente n'est qu'une fraction très réduite du bénéfice net des patentables — bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices des professions libérales, bénéfices non commerciaux et bénéfices des sociétés — et est égal à moins du tiers des bénéfices nets avoués. Ces bénéfices ne représentent pas eux-mêmes la moitié des bénéfices nets réels. Ce total n'est, à plus forte raison, qu'une fraction infime du produit brut qu'il prétend représenter.

L'article 8 de la loi du 31 janvier 1951, qui disposait que « le principal fictif de la contribution des patentes est arrêté dans chaque commune à la moyenne arithmétique des chiffres auxquels il s'élevait respectivement pour 1948 et 1949 », a privé les communes d'une douzaine d'augmentations du principal fictif de la patente, de l'ordre de 8 à 9 p. 100 chaque fois.

En définitive, alors que le principal de la patente a été faussé, c'est le principal qui est retenu pour « évaluer » les bases nouvelles, tandis que, pour les autres taxes, on s'efforce de serrer de très près la réalité.

Quant à la part de la contribution mobilière dans la répartition, elle passera vraisemblablement de 22,6 p. 100 à 24,4 p. 100, soit une augmentation interne de 10 p. 100.

Encore doit-on souligner qu'il est fort curieux que personne ne puisse prévoir les conséquences redoutables de ces nouvelles évaluations.

Vous avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat, que les sondages territoriaux n'avaient apporté aucune indication. La région Alsace-Moselle a pourtant, à quelques détails près, fait l'expérience de ce système. Il est anormal de n'avoir aucun élément d'appréciation après une expérience de vingt-deux ans dans trois de nos départements.

Votre texte présente enfin un défaut majeur essentiel : il ne donnera aucune ressource nouvelle aux collectivités locales. Les contribuables peu aisés paieront plus, à la place des autres. Or j'ai indiqué que les collectivités locales devront assumer 80 p. 100 des équipements collectifs durant l'exécution du V^e Plan. Avec des subventions moins élevées, des emprunts plus onéreux et insuffisants, elles devront, en outre — vous l'avez dit vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat — procéder par autofinancement et assurer en même temps la renta-

bilité des services publics. Ainsi donc, soit par impôts directs, soit par majoration des prestations, elles devront exiger de leurs contribuables des efforts démesurés, impossibles à obtenir.

La plupart des collectivités locales ont atteint une limite de pression fiscale impossible à dépasser. Ce sont, en général, celles qui, du fait de leur expansion démographique, ont des besoins grandissants.

Sans doute, reste-t-il l'appât illusoire d'une affectation plus importante de la part de la taxe sur les salaires par la majoration de l'impôt sur les ménages, basé surtout sur la cote mobilière. On peut remarquer, monsieur le secrétaire d'Etat, que si, demain, toutes les collectivités locales doubleraient en même temps le taux de l'impôt sur les ménages, elles percevraient la somme qu'elles auraient reçue si aucune majoration de l'impôt sur les ménages n'était intervenue. En effet, la répartition porterait sur la même somme dévolue à la taxe sur les salaires.

Or une campagne s'amorce. Sous le titre « La contribution mobilière et ses excès », on pouvait lire, il y a quelque temps : « Nous disons que l'Etat, par ses inspecteurs des finances, devrait faire surveiller de plus près la gestion financière des communes insuffisamment regardantes lorsqu'il s'agit des deniers des particuliers. »

Il s'agissait alors de l'augmentation des impôts communaux. Mais, n'en sera-t-il avec les évaluations que vous nous proposez, lorsqu'il s'agit de ces mêmes impôts, en particulier la contribution mobilière, seront multipliés par deux ou par trois ?

Enfin — et ce sera ma dernière observation — peut-on croire que le travail considérable que vont exiger l'évaluation de 15 millions de locaux d'habitation ou à usage professionnel, de 2.500.000 locaux commerciaux, de 200.000 usines et la révision complète du tarif des patentes puisse être assumé par l'administration dont vous disposez, monsieur le secrétaire d'Etat ? Ne sera-t-elle pas débordée par une tâche aussi exceptionnelle ?

Vous avez prévu plusieurs étapes, de plusieurs années chacune, pour mener à bien ce travail colossal. Vous payez mal vos fonctionnaires. Leur recrutement en est rendu très difficile, comme d'ailleurs celui du personnel communal, par suite des salaires trop faibles. Comment allez-vous faire, puisqu'en neuf années vous n'avez pu mener à bien, ce qui était sans doute le plus facile, la révision des évaluations foncières des propriétés non bâties ? Et, assurant par priorité la rentrée des impôts d'Etat, l'administration des finances ne pourra pas assumer cette besogne supplémentaire ou l'assumera mal et au détriment des collectivités locales.

Mesdames, messieurs, le groupe communiste a déposé plusieurs amendements sur le titre I, qui reste seul en discussion, pour corriger, en une certaine mesure, les inégalités qui en résulteraient ou infléchir la politique de classe que vous menez.

Nous tenons avant tout à la démocratie fiscale. C'est pourquoi nous recherchons une progressivité de l'impôt local et son établissement par les élus travaillant en collaboration avec l'administration.

Tel qu'il est présenté, le projet de loi est insuffisant pour remédier à la situation financière dramatique des collectivités locales. Il est incapable de leur assurer de nouvelles ressources. Redresser des inégalités pour en créer d'autres ne peut pas être une politique constructive.

L'application de ce texte entraînera des transferts de charges inadmissibles et très importants entre catégories de contribuables et entre contribuables d'une même catégorie, transferts qui s'opéreront dans un sens unique, du gros possesseur vers le modeste habitant. Vous admettez vous-même que ce texte comporte une grande part d'incertitude quant à l'ampleur des transferts de charges à prévoir. Il n'assure pas l'autonomie des collectivités locales, car celle-ci ne peut exister sans l'autonomie financière.

Au contraire, vous assujettissez plus étroitement les communes et les départements aux autorités de tutelle par des subventions réduites en pourcentage, des mesures d'incitation financières valables une seule année, des emprunts bien plus difficiles à contracter et plus coûteux, la suppression de la taxe locale et son remplacement par une immense péréquation fondée sur une prime à l'augmentation de la contribution mobilière.

Mesdames, messieurs, nos 38.000 communes et nos 95 départements constituent les cellules essentielles du pays. Celles-ci sont la base de la démocratie, mais elles vivent dans la crainte de ne pouvoir remplir le mandat qu'elles détiennent du peuple. Héritières du patrimoine de notre Révolution, les collectivités locales veulent se tourner hardiment vers l'avenir, mais vous ne leur apportez pas l'espoir de pouvoir contribuer, y compris avec d'autres moyens financiers, à créer la nation moderne que la France attend. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)*

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

M. Augustin Chauvet. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, après le remarquable rapport de M. Limouzy, qui a examiné tous les aspects du problème, je me bornerai à quelques brèves observations sur l'économie du projet de loi dont je m'efforcerai de dégager la portée.

Dans sa teneur initiale, ce texte comportait deux parties consacrées, la première aux règles d'évaluation des biens imposables, la seconde aux modalités d'imposition de ces mêmes biens.

Mais, après la disjonction de sa seconde partie, le projet de loi ne porte plus que sur les règles d'évaluation, c'est-à-dire sur la détermination de la valeur locative qui doit servir d'assiette aux quatre impôts locaux : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle.

A cet égard, les nouvelles dispositions marquent incontestablement un progrès sensible sur le régime antérieur en ce qu'elles substituent à des bases plus ou moins arbitraires une base réelle représentée par la valeur locative des biens imposables.

Il me suffira ici de rappeler que s'il a été procédé à une révision des évaluations foncières des propriétés non bâties en 1963, rien de tel n'a été fait depuis 1943 pour les propriétés bâties et qu'il faut même remonter à 1925 en ce qui concerne les usines.

La loi du 1^{er} septembre 1948, qui a réglementé le prix des loyers, a d'ailleurs prévu d'une façon expresse qu'aussi bien pour les locaux d'habitation que pour les locaux à usage professionnel, commercial, industriel ou artisanal, la valeur locative imposable ne pourrait en aucun cas dépasser le montant du loyer pratiqué à cette date.

Mais, antérieurement à ce plafonnement — et, sur ce point, je ne suis pas d'accord avec M. Waldeck L'Huilier qui prétendait à l'instant que la patente n'occupait pas une place suffisamment large parmi les impôts locaux — les locaux commerciaux et, dans une moindre mesure, les locaux industriels et artisanaux dont la valeur locative imposable était révisable tous les ans, avaient vu, sous l'effet des majorations de loyers, leurs impositions augmenter dans des proportions considérables, alors que les immeubles d'habitation et les propriétés non bâties, dont la valeur locative restait immuable dans l'intervalle des révisions décennales, continuaient à être imposés sur les mêmes bases. C'est d'ailleurs en raison des excès constatés qu'on dut interrompre l'augmentation continue du montant de la contribution des patentes.

La patente a occupé ainsi une place de plus en plus importante parmi les quatre impôts directs locaux et fournit aujourd'hui, dans de nombreuses communes, et notamment dans les villes, plus de la moitié du produit total de ces impôts.

Les taxes de notre système actuel se trouvent encore aggravées par l'application à ces bases périmées et injustes de principaux fictifs vieux d'un demi-siècle, qui remontent donc à l'époque où les impôts locaux ont cessé d'être perçus en addition aux impôts d'Etat.

Aussi, ne pouvons-nous que féliciter le Gouvernement de s'attaquer à ce maquis fiscal où les initiés eux-mêmes ne se reconnaissent plus. On peut seulement regretter que ni lui ni ses prédécesseurs ne l'aient fait plus tôt.

Sous le bénéfice de cette observation, les règles d'évaluation qui nous sont proposées ne soulèvent pas d'objection majeure et paraissent, dans l'ensemble, répondre aux critères de simplicité, d'objectivité et d'équité qui s'imposent en la matière. Tout au plus, pourrait-on reprocher aux règles énoncées aux articles 3 et 6 pour la détermination de la valeur locative des immeubles soumis à la réglementation des loyers et des usines, de ne pas respecter suffisamment ces critères.

Aussi, la commission spéciale vous propose-t-elle d'apporter à ces deux articles certains correctifs qui devraient faciliter l'adoption de la partie du projet de loi soumise à l'approbation du Parlement, adoption dont M. le ministre des finances vient de souligner la nécessité et l'urgence en raison de l'application des dispositions de la loi du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes locales. En effet, en vertu de ce texte, les communes et les départements vont se voir attribuer une fraction de l'impôt sur les salaires proportionnelle à l'impôt sur les ménages.

La seconde partie du texte de loi, si elle avait été maintenue, aurait, à coup sûr, suscité de plus sérieuses controverses. Il est permis de se demander, en effet, si sa rédaction répond réellement au souci qui a animé le Gouvernement de faire participer tous les assujettis aux charges communales et départementales dans la proportion de la valeur locative des biens qu'ils possèdent ou dont ils jouissent.

En dehors du fait que les agriculteurs ne sont pas imposés d'après la valeur locative des terres qu'ils exploitent, ce qui est conforme à une tradition au demeurant pleinement justifiée, et malgré la nouvelle révision dont l'évaluation des propriétés non bâties va faire l'objet, leur valeur locative déterminée d'une

façon plus ou moins forfaitaire ne se trouvera-t-elle pas majorée ou minorée, suivant les régions, par rapport à celle des propriétés bâties, qu'il s'agisse des locaux d'habitation ou des locaux à usage commercial ou industriel ? Je vous rappelle que la valeur locative cadastrale doit servir de base à la fois à la taxe foncière des propriétés bâties, à la taxe foncière des propriétés non bâties et à la taxe professionnelle.

D'autre part, en raison de la réduction de 50 p. 100 dont ils bénéficient en vertu de l'article 1386-I du code général des impôts, pour tenir compte des frais de gestion, d'assurance, d'amortissement, d'entretien ou de réparation, les propriétaires de maisons d'habitation seront sensiblement moins imposés que les locataires, en dépit des abattements prévus en faveur de ces derniers à l'article 21 du projet. Des distorsions particulièrement graves risquent ainsi de se produire entre les diverses catégories de contribuables si aucune adaptation n'est opérée avant l'application des résultats des évaluations. Le Gouvernement en est d'ailleurs pleinement conscient puisqu'il a prévu à l'article 34 du projet un étalement des transferts de charges entraînés par cette application. Mais pour ingénieux que soit le système envisagé, il ne supprime pas l'injustice de certains de ces transferts.

Aussi bien, une fois que les nouvelles évaluations seront terminées, serait-il bon que le Gouvernement revint devant le Parlement pour l'éclairer sur leurs incidences fiscales pour chacune des catégories d'assujettis et pour arrêter avec lui les mesures d'adaptation qui pourraient se révéler nécessaires. C'était l'objet même d'un amendement que je me proposais de déposer si la seconde partie du projet de loi était venue en discussion devant nous.

A mon tour, je voudrais, avant de conclure, faire observer, après M. le rapporteur et les orateurs qui m'ont précédé, que le projet dont nous sommes saisis n'apporte aucune nouvelle ressource aux collectivités locales. En effet, il n'augmente en rien la matière imposable qui reste limitée, comme par le passé, à la valeur locative de certains biens immobiliers. Tout au plus, en modifiant les règles d'évaluation des biens imposables et en les rendant plus équitables, ce que personne ne saurait contester, le projet aura-t-il pour effet de rendre plus supportable la charge de l'impôt.

Il n'en est pas moins regrettable que l'Etat, après avoir partagé pendant plus d'un siècle avec les collectivités locales le produit des impôts sur les immeubles et sur les commerces qui représentaient alors les principaux éléments de la fortune française, le leur ait abandonné lorsque ces impôts ont cessé d'être rentables et se soit attribué l'intégralité du produit des taxes sur les revenus et sur les affaires qui constituent les plus modernes et les plus productifs des impôts.

L'amendement de M. Mondon, qui tend à remédier à cette situation, ne peut donc qu'être approuvé. Je ne doute pas qu'il suscitera parmi les administrateurs locaux de légitimes espérances. Il appartiendra au Parlement de veiller à ce qu'elles ne soient pas déçues. (Applaudissements sur les bancs de l'Union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. Fréville. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. Henri Fréville. Messieurs les ministres, mes chers collègues, tout semble avoir été dit sur le problème qui nous réunit aujourd'hui. Je m'efforcerai donc de tirer la philosophie du débat et ce, d'autant plus librement que M. le ministre de l'économie et des finances a déclaré avec juste raison que nous devions le placer sous le signe de la technique. En outre, M. le rapporteur de la commission spéciale a exposé avec objectivité, impartialité et à-propos le fond du problème.

Ainsi que l'ont souligné MM. Mondon, Périllier et Chauvet, nous vivons un moment très important de l'évolution de la vie des collectivités locales. En effet, quelles que soient les décisions qui vont être prises, les administrateurs locaux devront, pendant plusieurs années encore, faire face à ces difficultés financières considérables sans disposer pour autant des moyens d'accroître leurs disponibilités.

Or les collectivités locales, en particulier les communes, participent très largement à la transformation de notre économie et à la modification de ses structures fondamentales. Mais elles ne peuvent recourir qu'à un seul système de financement, celui qui vient d'être défini. Aussi, puisqu'elles sont obligées d'imposer une lourde charge sur contribuables, est-il souhaitable que, très rapidement, leur pression fiscale soit répartie le plus équitablement possible.

Actuellement, que nous le voulions ou non, chaque fois que nous demandons un effort fiscal à nos concitoyens par le truchement de centimes additionnels, nous accentuons en quelque sorte des disparités dont nous ne sommes pas maîtres, puisque les bases de nos impositions ne sont pas totalement équitables. MM. Waldeck L'Huillier, Périllier et Mondon l'ont justement observé tout à l'heure.

En fait, ce que l'on appelait les « patentes » représentait 50 p. 100, parfois plus, des ressources des collectivités locales, le reste étant constitué, pour l'essentiel, par le produit de la contribution mobilière, subsidiairement par les taxes sur les propriétés bâties ou non bâties.

Vous voudrez bien m'excuser d'insister sur les patentes. Je le fais, non par esprit d'excessive critique, mais avec une volonté d'objectivité totale.

Depuis dix ans, pratiquement toutes les collectivités locales ont consenti un effort considérable d'investissement. Corrélativement, compte tenu des données techniques du problème, les patentes ont augmenté de façon constante, tandis que la cote mobilière et personnelle subissait des fluctuations.

Chaque fois par exemple que les loyers étaient bloqués durant un certain temps la courbe de la cote mobilière s'infléchissait, marquait un léger palier, tandis que celle de l'impôt sur les patentes continuait sa progression. Cet élément commun à de nombreuses communes de France est capital pour qui veut étudier de près les résultats de ce phénomène.

Le régime fiscal communal est mauvais et injuste. Il nous faut donc souhaiter que la période qui nous sépare de la mise au point du nouvel instrument soit la plus courte possible.

Voilà pourquoi, quoique n'attendant pas de la réforme un accroissement substantiel du rendement de l'impôt, et sachant que cette réforme ne présente qu'un intérêt limité, je la considère néanmoins comme apportant un mieux évident.

Je m'exprime ici en pragmatiste, en homme habitué à suivre de près les finances de sa ville et de quelques autres et qui, par conséquent, ne peut se faire d'illusions sur les possibilités d'une transformation majeure à brève échéance. L'accroissement continu des charges des collectivités nous conduit à souhaiter une plus grande équité à laquelle tend incontestablement le projet de loi, chacun en convient : nous l'avons vu au cours des débats de la commission spéciale.

Le projet de loi présente un second caractère auquel je suis sensible en tant qu'administrateur local. Il tend à introduire dans notre fiscalité une simplification que l'on recherche d'une façon générale.

M. le rapporteur a parlé des premières tentatives faites pendant la Révolution pour simplifier autant que possible la fiscalité telle qu'elle existait sous l'Ancien Régime et c'est cette même recherche de la simplification qui a présidé à toutes les réformes entreprises en la matière sous l'Empire et durant la première Restauration, dans un souci d'efficacité immédiate.

Nous éprouvons aujourd'hui le même besoin. Ainsi que vous l'avez parfaitement montré, monsieur le rapporteur, l'établissement de bases communes nous permettra de mieux travailler, par conséquent d'accomplir une œuvre utile.

Enfin, nous pouvons espérer un léger accroissement du rendement de l'impôt, mais, si légère soit-elle, l'augmentation des ressources communales nous permettra de continuer nos efforts, et nous aurons le sentiment de ne pas perpétuer les injustices.

Voilà pourquoi la réforme, sans être très ambitieuse, sera néanmoins dans une grande mesure efficace.

J'en viens maintenant au second point de mon exposé.

Monsieur le ministre, vous ayant dit combien j'étais sensible à votre effort, je soulignerai les insuffisances du texte que vous nous proposez.

Ce texte ne tient pas compte des éléments nouveaux des structures administratives. Sans doute nous est-il difficile de les faire intervenir pour l'instant, et je souhaite que vous nous parliez bientôt de ce problème. Le visage de notre pays est en train de changer, la notion de commune évolue.

Pour ma part je me rends compte au plus haut point que les limites traditionnelles de nos communes doivent nécessairement éclater, que l'on doit passer à la réalisation de groupements de communes, et au besoin, de communautés urbaines.

Mais dès lors, comment, par exemple, à l'intérieur de ces structures administratives renouées, seront établies les bases de ce qu'on appelait la patente ?

Dans la loi sur les communautés urbaines j'ai remarqué qu'aucune allusion n'était faite à ce sujet. Cela pose un grand problème que nous nous efforçons d'ailleurs d'étudier présentement. J'aimerais que vous puissiez, même d'un mot, nous indiquer comment se présentera bientôt la situation à cet égard.

Sans doute me direz-vous que la superficie de l'agglomération constituant la communauté urbaine sera considérée comme une superficie communale et que les règles générales appliquées à la commune le seront dans cette agglomération. Mais ce raisonnement ne peut pas être poussé à son terme ; nous venons d'en faire l'expérience. Pouvez-vous nous donner quelques précisions sur ce point ? Je le souhaite.

Et puis, tout en vous apportant notre approbation sur le fond, nous devons formuler les mêmes réserves dont nous ont fait part M. Périllier, M. Mondon — très fermement — et M. L'Huillier : cette réforme, aussi équitable qu'elle soit n'apporte pas aux collectivités locales des ressources complémentaires. Or nos communes en ont besoin. C'est une vérité première

que de dire qu'elles sont à la limite de leur effort. Mais comment ne pas le répéter ? Elles en souffrent tant !

Sans doute supporteront-elles leurs charges avec plus de cœur s'il y a plus de justice à la base. Mais leur effort, elles ne pourront le poursuivre que si elles disposent de ressources complémentaires substantielles. Nous avons déjà demandé qu'elles puissent participer à des ressources d'ordre national. Certains ont parlé d'une possibilité de transfert aux communes d'une part du produit de l'impôt sur le revenu. D'autres — et c'est l'avis unanime de l'association des maires de France — ont affirmé qu'il serait utile, souhaitable et techniquement possible que les communes bénéficient d'une part du revenu des impositions sur le carburant. Nous serions heureux que le Gouvernement nous donne au moins un espoir.

Telles sont les observations que je voulais présenter. Elles ont été simples puisque tout avait déjà été dit.

Monsieur le secrétaire d'Etat puissiez-vous seulement nous donner l'espoir d'un accroissement des ressources communales en supplément de celui que doit leur procurer la réforme.

Nos communes ne pourront certainement pas consentir tous les efforts qui leur sont demandés pour l'exécution du Plan. Vous savez comme nous qu'il leur sera pratiquement impossible d'atteindre le pourcentage de 60 p. 100 au moment où des participations complémentaires leur sont demandées, participations auxquelles elles ne s'attendaient point mais dont nous comprenons cependant la nécessité puisqu'il sera désormais impossible de séparer l'activité des communes de l'activité de l'Etat.

Monsieur le ministre, l'accord que nous vous donnerons sans doute après avoir entendu vos réponses sera un accord donné au bon sens car la mesure que vous nous proposez dans le titre I du projet nous paraît être, tout simplement, une mesure de bon sens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

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

M. Henri Duffaut. Mesdames, messieurs, l'histoire de nos communes se confond avec celle de notre pays.

Ce sont par conséquent des institutions vénérables, mais la fiscalité de ces communes est aussi vénérable qu'elles mêmes : elle ne se rattache pas seulement à la période révolutionnaire mais même à l'Ancien Régime.

La contribution foncière a été créée par la loi du 3 frimaire an VII et certains paysans l'appelaient encore, il y a quelques dizaines d'années, la taille ; la contribution mobilière a été instituée par le décret du 13 janvier 1791 codifié par la loi du 21 avril 1832 et se rattache à la capitation.

Quant à la contribution des patentes, votée le 2 mars 1791, codifiée essentiellement par la loi du 15 juillet 1880, elle se rattache aux droits de maîtrise et de jurande par lesquels était créé le droit d'exercer une profession, et au vingtième, qui était un impôt sur les professions. C'est dire le caractère antique de ces impôts et la nécessité qu'il y a à les moderniser.

Leur répartition n'est pas plus satisfaisante. Impôts de répartition à l'origine, depuis l'Assemblée nationale jusqu'aux conseils généraux, puis aux conseils d'arrondissement, aux commissions communales et entre les contribuables, ils sont déjà devenus fictifs en 1890, lorsque, par la loi du 8 août 1890, l'impôt foncier a cessé d'être un impôt de répartition pour devenir un impôt de quotité.

Il y a 77 ans que cette notion de principal fictif a été introduite dans notre législation. Chaque fois qu'il y a eu une révision des propriétés bâties — lois du 9 mars 1914 et du 13 juillet 1925 — il a été nécessaire d'inclure dans les textes de loi des dispositions particulières pour pallier l'effet de ces révisions.

La généralisation de ces principaux fictifs a été réalisée par la loi du 31 juillet 1917 qui a supprimé les anciennes contributions directes en tant qu'impôt d'Etat, et enfin la réforme a été parachevée lorsque l'impôt sur les portes et fenêtres a été supprimé comme impôt local ; son principal a été réparti entre la contribution mobilière et la contribution des patentes.

Tout le monde est d'accord pour déclarer que la législation actuelle est archaïque et que la répartition de l'impôt est aussi inéquitable que possible.

Mais ce n'est peut-être pas là le principal grief que je formulerais. Ce que je reprocherai à cette législation, c'est le manque d'élasticité en ce qui concerne les bases imposables. C'est précisément pour cette raison que, depuis douze ou treize années, les impôts locaux dans leur ensemble n'ont cessé d'augmenter d'une année sur l'autre de 15 p. 100. Bien plus, lorsque nous connaissons — comme ce fut le cas en 1966 ou en 1967 — des périodes de stagnation relative de notre économie et, par conséquent, de moindre progression de la taxe locale, nous en sommes réduits à majorer nos impôts locaux dans des proportions bien supérieures.

En 1966, appelé à établir le budget de ma commune, j'avais été amené à consulter près d'une centaine de maires afin

de connaître l'augmentation de leurs impôts locaux. Ceux-ci m'avaient répondu en me présentant des états faisant ressortir 20 à 50 p. 100 d'augmentation, d'une année sur l'autre, et parfois même 80 p. 100.

Si quelque chose indispose les contribuables c'est bien cette hausse constante, et c'est surtout cette imprévision qui ne leur permet pas de savoir à quelles charges ils auront à faire face. Mais dans cette partie, il y a tout de même un gagnant ; ce gagnant, c'est l'Etat.

Je regrette que le texte qui nous est soumis ne permette pas de corriger cette disposition.

Il y a dans les textes de loi des centimes pour non-valeurs qui suivent la progression de l'impôt, car si l'impôt est plus lourd, le dégrèvement est plus lourd ; mais il y a également des frais d'assiette et de recouvrement, de sorte que lorsque nous augmentons nos impôts communaux de 50 p. 100, l'Etat, pour frais d'assiette et de recouvrement, perçoit 50 p. 100 de plus. Les anciens impôts directs ne sont plus seulement des impôts locaux ; ils deviennent en quelque sorte des impôts d'Etat et constituent pour le Gouvernement une source de bénéfices.

J'aurais souhaité que le texte qui nous est proposé tînt compte de cette circonstance.

On comprend, dans ces conditions, que l'Etat, face à des obligations modernes, ait renoncé à ce système fiscal et l'ait laissé aux collectivités locales.

Et cependant ces collectivités sont aux prises avec les mêmes problèmes, car depuis déjà de nombreuses années leurs obligations traditionnelles ont évolué. Nous aménageons de nouveaux quartiers, nous construisons des usines de destruction des ordures ménagères, nous assurons l'épuration des eaux usées. Les investissements en matière de constructions scolaires, d'équipements sportifs, culturels, sociaux prennent d'année en année une importance accrue. Et même les collectivités locales ne sont pas étrangères à la stimulation économique, puisque l'article 9 de la loi du 8 août 1890 prévoyait une exonération d'impôt pendant deux ans pour les constructions nouvelles. Cette législation s'est développée : ces exemptions ont été portées à quinze, puis à vingt-cinq ans ; des exonérations concernent la contribution des patentes sans qu'aucune récompense n'ait été prévue, pour les collectivités, des dégrèvements ainsi consentis, si je fais exception de celle accordée au titre de la contribution foncière des propriétés bâties par un projet de loi qu'avait déposé M. Pic.

J'examine alors le texte qui nous est proposé. Certes, il donne satisfaction, dans son titre I, en abrogeant ce système archaïque auquel j'ai fait allusion et dans la mesure où il introduit plus d'équité dans la répartition des charges fiscales, lesquelles ont connu d'ailleurs, au cours des années antérieures, une évolution due non seulement au mouvement de la matière imposable, mais également à l'érosion de la monnaie, qui a joué un rôle important.

Seulement, cela représente aussi un certain saut dans l'inconfort, car dans le cadre de cette législation et dans une mesure qu'il est difficile d'apprécier, des transferts s'effectueraient vraisemblablement de la contribution foncière vers la contribution mobilière et de la contribution des patentes vers la contribution mobilière et la contribution foncière.

Sur le plan des centimes départementaux, un transfert s'effectuera également des communes commerciales vers les villes-dortoirs ou les communes rurales. Or ce transfert n'a pu être chiffré.

Il serait souhaitable que le taux de variation des impositions des unes par rapport aux autres soit fixé avec une largeur de vues beaucoup plus grande afin de pouvoir tenir compte de ces transferts.

En réalité, le problème qui se pose n'est pas celui d'une réforme de la législation et le titre I pourrait recueillir notre approbation. Ainsi que plusieurs de nos collègues l'ont déjà souligné, le problème est celui de la répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales. Il est d'assurer à celles-ci des ressources nécessaires et de leur donner accès, si je puis employer cette expression, aux sources nobles de la fiscalité. Un examen des législations comparées nous permet de constater par exemple, quelle est à ce sujet la situation en Allemagne.

M. Fréville a rappelé qu'il serait souhaitable que les collectivités locales participent aux bienfaits de l'impôt sur les personnes physiques et aux ressources procurées par les impôts sur les produits pétroliers. En réalité, pour nous, c'est encore le problème de la réforme de nos finances locales qui se pose, et si nous pouvons approuver dans son principe le titre I c'est en regrettant que ce problème n'ait pas été complètement traité. (*Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

M. Robert Boulin, secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je répondrai brièvement aux divers orateurs, car lors de l'examen des articles et des nombreux amendements qui ont été déposés j'aurai l'occasion d'intervenir sur les points particuliers qu'ils ont évoqués.

Le projet, tel qu'il est actuellement présenté, n'est plus à vrai dire qu'un demi-projet, puisque, comme je l'ai indiqué à l'ouverture de la séance et comme l'a rappelé M. Duffaut, seuls demeurent en discussion le titre I et les quelques articles du titre II et du titre III qui s'y rattachent en matière d'évaluation. Le débat est donc limité — M. le rapporteur l'a souligné — à des problèmes d'assiette et d'évaluation.

Il importe — j'y reviendrai, comme sans doute également M. le ministre de l'économie et des finances, lorsque sera discutée la motion de renvoi de M. Pic — de délibérer sans délai les modalités d'évaluation.

Votre rapporteur a dit — j'ai noté ses paroles — que la fiscalité locale évolue vers l'irrational, et qu'il est donc urgent d'en modifier les règles d'évaluation.

C'est précisément l'objet de ce titre I.

J'entends bien — et M. Fréville l'a clairement indiqué — qu'au-delà de cette partie du texte se profilent des problèmes qui préoccupent les responsables de la gestion des collectivités locales. Le Gouvernement n'a jamais dissimulé que de tels problèmes se posaient, complexes et difficiles à résoudre.

A la vérité, la grande mutation qui s'accomplit dans notre pays comme dans l'ensemble du monde touche également les collectivités locales. Elle entraîne un accroissement considérable de charges, notamment pour le développement de leurs équipements collectifs, sans compter, bien entendu, l'augmentation corrélative de leurs dépenses de fonctionnement.

Je rappelle à cet égard que la croissance globale prévue par le V^e Plan est en matière d'investissements de 50 p. 100, soit le double de ce qui est prévu pour la production ou la consommation privée.

Pour répondre à l'effort d'investissements accompli par les collectivités locales, comment leur part d'autofinancement ne croîtrait-elle pas elle aussi ?

Cela ne va pas, en effet, sans que se posent de nombreux problèmes, et le premier qu'il faudra évoquer dans un autre débat sera évidemment, j'en conviens, monsieur Fréville, celui de la répartition des charges — c'est l'objet de ce projet de loi — mais aussi du volume de la charge supportable. En d'autres termes, considérant l'équilibre de l'ensemble des ressources et des emplois du Plan, il faudra apprécier la part qui sera finalement affectée aux collectivités locales.

Car je ne crois pas qu'on puisse isoler cet aspect du problème. Il faudra donc le traiter en tenant compte des équilibres fondamentaux.

C'est pourquoi nous accepterons l'amendement de M. Mondon. Nous mènerons ainsi ensemble l'examen de ce problème important et complexe.

Dans la mesure même où s'accroissent les charges des collectivités locales et où leur poids pèse davantage sur les contribuables, il est certain que la clé de répartition joue un rôle essentiel.

Or tous les intervenants ont dénoncé à juste titre le caractère archaïque, vétuste et injuste — je reprends les termes mêmes de votre rapporteur — de la clé de répartition actuelle.

On a rappelé que certaines valeurs locatives avaient été fixées en 1917, 1925 ou 1930. M. Périllier a même souligné que les « quatre vieilles » dataient de 1791. C'est dire que ce système est inadapté à l'évolution du monde moderne, même assez éloigné des notions de propriété foncière chères à Quesnay et aux physiocrates. D'autres contributions ont, fort heureusement, pris un caractère différent.

Mais le Gouvernement a pris tellement conscience de l'ensemble de ces problèmes qu'il a orienté les collectivités locales vers un effort important qu'elles ont consenti et qu'il convient de louer.

D'abord, suivant en cela la Cour des comptes, il a recommandé que les services publics des collectivités locales deviennent rentables, c'est-à-dire qu'on ajuste en quelque sorte les tarifs au prix du service rendu. Mais cela n'était évidemment pas suffisant.

Ensuite est intervenue l'importante loi du 6 janvier 1966, dont je ne rappellerai pas les dispositions. Son résultat le plus tangible est que 400 millions de francs de transferts bénéficieront en 1968 à l'ensemble des collectivités locales. En même temps, suivant les instructions que vient de donner M. le ministre de l'intérieur, le produit de la taxe locale sera majoré de 8 p. 100, ce qui constituera un « accroissement élastique » — pour reprendre, mais dans le bon sens, une expression employée au cours de ce débat — et nullement négligeable des ressources des collectivités locales.

Divers problèmes subsistent néanmoins, sur lesquels il conviendra de se pencher attentivement.

Je répondrai enfin à la question que m'a posée M. Fréville sur le problème des communautés urbaines.

La loi sur les communautés urbaines contient un principe dont il me semble souhaitable de s'inspirer pour d'autres réformes de structure. Je veux parler de la création d'un budget communautaire qui permettrait de prélever des recettes sur les communes membres selon l'importance des charges d'équipement transférées au nouvel établissement public. Il y a là une orientation que le Gouvernement étudiera avec soin.

Mesdames, messieurs, une partie importante du débat qui nous préoccupe est retardée; mais, s'agissant du titre I qui seul vous est présentement soumis, le Gouvernement a le sentiment de rencontrer l'adhésion quasi unanime de cette Assemblée pour modifier un système « dépassé et vieilli », selon les termes mêmes de votre rapporteur. Mais la réforme sera bien entendu poursuivie au cours de la session de printemps. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

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

La discussion générale est close.

J'ai reçu de M. Pic et des membres du groupe de la fédération de la gauche démocrate et socialiste une motion de renvoi à la commission saisie au fond de l'ensemble du texte en discussion, déposée en vertu de l'article 91, alinéa 5, du règlement.

La parole est à M. Pic, pour défendre la motion. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe communiste.)

M. Maurice Pic. Mesdames, messieurs, le projet de loi qui nous est soumis comportait à l'origine, comme l'a fait observer M. Limouzy dans son rapport écrit, « deux développements législatifs, l'un, strict et parfaitement circonscrit, concernant les évaluations, c'est-à-dire l'assiette, l'autre, divers et diffus, comportant un ensemble de dispositions touchant la mise en œuvre de l'ordonnance du 7 janvier 1959 ».

Le Gouvernement, on l'a dit, a retiré les articles correspondant, en fait, au second objectif du projet de loi. Ainsi, ce projet est mutilé.

Cependant, comme le souligne M. le rapporteur de la commission spéciale, « la suite législative des dispositions qui vont être discutées est indissociable pour l'esprit des règles d'assiette ».

Cette constatation, à elle seule, nous inviterait à ne pas accepter cette dissociation, lourde d'inconnues de toutes sortes, et donc à demander le renvoi de l'ensemble.

Un deuxième argument plaide dans le même sens. A supposer que le Parlement accepte de discuter et vote ce qui demeure au projet, qu'arriverait-il ? De nouvelles bases pour l'assiette des impôts directs locaux seront fixées; la révision des évaluations pourra se faire. Que dis-je ! elle devra être faite, et M. le ministre de l'économie et des finances en a même indiqué le calendrier.

Or nous estimons qu'elle ne pourra pas être réalisée. Le travail à entreprendre par l'administration, écrit M. le rapporteur, est considérable. « Seront évalués 15 millions de locaux d'habitation et professionnels, 2.500.000 locaux commerciaux, 200.000 usines. La réfection complète du tarif des patentes sera nécessaire. Dans chaque immeuble, chacune des unités louées ou louables sera étudiée. Tout l'outillage industriel national sera examiné. Tout va être compté et mesuré : l'étendue, le confort, le luxe, la situation, les équipements du parc immobilier français. »

En l'état actuel du personnel et des moyens de la direction générale des impôts, cet immense travail ne pourra pas être mené à bien, si même il peut être commencé. L'ancienne direction des contributions directes est déjà, nous le savons, débordée par ses tâches courantes.

Le Gouvernement n'a pas prévu et n'a pas demandé, dans le budget de 1968, les crédits nécessaires pour donner à l'administration responsable les moyens indispensables. Le rapporteur, d'ailleurs, à la tribune comme dans son rapport écrit, a posé la question des ces moyens à donner à l'administration. Il ne me semble pas qu'une réponse lui ait été faite.

Puisque l'application des dispositions qu'on nous demande de voter sera demain pratiquement impossible, pourquoi se hâter ? Pourquoi discuter et adopter un texte qui, nous pouvons le craindre, restera lettre morte en 1968 ? C'est la deuxième raison qui plaide en faveur du renvoi.

Il en est une troisième et c'est sans doute la plus importante.

Le projet de loi n° 374 vise la fiscalité locale directe. On prétend franchir une nouvelle étape vers la réalisation de cette fiscalité moderne qu'évoque l'exposé des motifs. La loi du 6 janvier 1966 était l'étape précédente. Ainsi, d'étape en étape, on modifie progressivement les caractères et les conditions d'obtention des ressources des collectivités locales.

Mais, on l'a souligné, à ces collectivités locales se pose un problème urgent et bien différent, celui du volume même de leurs ressources.

On nous dit que la loi du 6 janvier 1966 apportera quelques ressources supplémentaires, et M. le secrétaire d'Etat vient de citer le chiffre de 400 millions de francs. Nous en acceptons l'augure, mais la prudence nous commande d'attendre la confirmation des faits. Or nous ne serons fixés que dans un an.

Même si le projet de loi était voté dans son intégralité, il n'apporterait aucune recette nouvelle aux collectivités locales. Qu'en sera-t-il puisqu'il est réduit au seul titre premier ?

D'ailleurs, M. le ministre de l'économie et des finances l'a reconnu en ces termes dans une interview publiée par une revue d'administration locale : « Quant à la réforme de la fiscalité locale directe, elle n'aboutit pas, s'agissant d'impôts de répartition, dans son principe, à un développement des ressources des collectivités, mais elle le permet en répartissant plus équitablement qu'à présent les charges qui pèsent sur chaque catégorie de contribuables. »

C'est possible mais, permettez-moi de vous le dire, subtil et incertain. Et notre rapporteur le confirme à la page 22 de son rapport : « Le but du texte en discussion, je crois l'avoir dit, ne met pas la productivité... » — entendez la productivité des impôts directs locaux — « ... au premier rang des objectifs... Les déséquilibres, s'ils sont correctement éliminés entre catégories de redevables et entre ces derniers pris individuellement, pourront dégager, au fur et à mesure de leur élimination, une marge fiscale inattendue que ces assemblées pourront, si elles le souhaitent, saisir ».

Je crains, monsieur le rapporteur, que les assemblées locales ne puissent saisir que fort peu de chose. Et pourtant, le problème est là, d'abord là, essentiellement là.

La charge des équipements publics prévus au V^e Plan incombe pour 65 p. 100 aux collectivités locales. Le rendement de la fiscalité directe actuelle — d'autres orateurs l'ont rappelé avant moi — est déjà à son maximum dans la plupart des collectivités locales. Or nous savons que, par une lettre de mission du 19 octobre 1964, M. le Premier ministre avait donné mandat à une commission, composée uniquement de hauts fonctionnaires, d'étudier l'ensemble des problèmes posés par la situation financière des collectivités locales, en précisant que ces études devraient prendre pour point de départ deux séries d'analyses : les premières, sur la situation actuelle des finances locales, les secondes, sur les charges qui seraient imposées à ces collectivités en 1970 dans les perspectives du V^e Plan.

Cette commission, familièrement appelée commission Bourrel, du nom de son président, a remis son rapport au Gouvernement à la fin de l'année 1965. Ce rapport a été imprimé, mais il n'a pas été, à ma connaissance, rendu public.

Or ce rapport de la commission Bourrel, chargée de l'étude des finances locales, contient un certain nombre de chiffres et de considérations qu'il est bon de mettre en lumière.

On y lit, par exemple : « Les collectivités locales ne sont que partiellement maîtresses de leurs recettes et ne peuvent aisément en adapter le montant aux modifications de rythme dans la réalisation des équipements locaux qui se déduisent des grandes options du V^e Plan ».

D'où la conclusion suivante : « Dans le domaine des ressources propres des collectivités locales, la marge d'initiative des communes et des départements est très limitée ».

Voici donc ma première observation : votre projet, vous l'avez reconnu vous-même, n'élargira pas, ou presque pas, les limites gênantes.

Ma deuxième observation concerne les subventions. Elles ne cessent et ne vont cesser de diminuer, selon les prévisions du Plan. Le rapport de la commission Bourrel remarque à ce sujet : « Au total, les subventions d'équipement, qui se sont élevées, selon les chiffres de la comptabilité nationale, à 30,3 p. 100 des dépenses en capital en 1961, à 28,5 p. 100 de celles de 1965, ne représenteront plus que 25 p. 100 de ces investissements en 1970 ».

Troisième observation : les emprunts sont de plus en plus difficiles à obtenir, M. Mondon l'a souligné, et leur volume, comme celui des subventions, diminue et ne cessera de diminuer par rapport à la masse des travaux. Nous lisons à ce sujet, dans le rapport de la commission d'étude des finances locales : « La part des crédits d'emprunt dans le financement des investissements des collectivités locales devrait, tout au long du V^e Plan, subir une diminution relative plus importante encore ».

Entendez : plus importante que la diminution des subventions évoquée précédemment. Et le rapport conclut :

« Emprunts et avances encaissées dans l'année ont atteint 81,2 p. 100 des dépenses en capital des collectivités locales en 1962, 66,7 p. 100 en 1965, elles seront de moins de 60 p. 100 en 1970. »

J'observerai enfin, comme M. Mondon l'a fait tout à l'heure, qu'à ces difficultés s'ajoutent celles nées de l'autofinancement maintenant imposé aux collectivités locales, dont le pourcentage,

de 8 p. 100 il y a quelques années, va passer, si j'en crois le rapport de la commission d'études des finances locales, à 23 p. 100 à la fin du V^e Plan.

Les perspectives des collectivités locales en matière de ressources et de dépenses vont donc être les suivantes : investissements accrus, subventions en diminution, possibilités d'emprunt en régression, et, du fait du projet actuel, fiscalité locale directe étale, enfin, pratiquement pas de ressources nouvelles.

De telles perspectives, on le comprend, ne sont pas de nature à satisfaire les élus locaux qui — je tiens à le dire — s'ils ne refusent pas en principe des mesures de modernisation et de simplification de leur fiscalité, ne les conçoivent que dans un ensemble de dispositions destinées en même temps à accroître leurs ressources, à transférer à l'Etat les dépenses qu'elles supportent injustement et à élargir le volume des prêts. On nous propose les unes, mais non les autres.

C'est si vrai d'ailleurs que M. le rapporteur ne manque pas, dans son rapport, d'évoquer « l'échéance où il faudra bien que le Gouvernement et le Parlement décident, ou plutôt redéfinissent, ce qui, dans les services, dans les fonctions, dans les équipements, dans les responsabilités, est national et ce qui est local ».

C'est si vrai encore que la commission spéciale unanime a voté un amendement de M. Mondon qui prévoit l'institution d'une commission chargée précisément de l'étude des problèmes posés par la répartition des responsabilités publiques — entendez aussi des charges financières — entre l'Etat et les collectivités locales.

Or, le Gouvernement ne nous laisse espérer — du moins ne l'ai-je pas entendu — ni pour demain, ni pour bientôt, aucune disposition dans ce sens. Dans sa lettre du 15 novembre adressée à M. le président de l'Assemblée nationale, par laquelle il annonce le retrait des titres II et III du projet, M. le Premier ministre se borne à indiquer : « Néanmoins, comme le Gouvernement souhaite faire adopter certaines dispositions de ce projet, j'envisage de demander à l'Assemblée nationale la disjonction des articles 20 à 25 et 29 à 45 inclus du projet. Ces articles seront bien entendu repris dans un nouveau projet ».

Il ne nous annonce donc rien d'autre que la reprise des articles aujourd'hui retirés. Quant à M. le ministre de l'économie et des finances, il s'est borné à confirmer que les titres II et III du projet seront discutés au printemps, mais il n'a rien annoncé d'autre, ni ressources nouvelles, ni nouveaux transferts, ni élargissement des prêts.

Cela ne surprend d'ailleurs qu'à demi ceux qui ont lu le rapport de la commission Bourrel, car on y trouve l'explication de ces silences. Ne lit-on pas, en effet, page 50 de ce rapport : « En définitive, le ministère des finances estime, après étude des comptes prospectifs... » — c'est-à-dire les comptes qui ont été établis pour l'année 1970 — « ... que le problème financier des collectivités locales est essentiellement un problème de meilleure répartition des ressources qui leur sont actuellement affectées ».

Meilleure répartition des ressources actuelles, telle est la position du ministère des finances : ce n'est pas moi qui le dis, c'est le rapport Bourrel qui ajoute ensuite : « Le ministère de l'intérieur pense, quant à lui, que l'équilibre futur des finances locales postule à la fois une amélioration des mécanismes de péréquation et la création de ressources nouvelles au bénéfice des communes et des départements. »

Nous n'avons entendu ni qu'on nous ait promis, ni qu'on nous ait annoncé les ressources nouvelles et les aménagements que nous demandons. Or, M. le rapporteur lui-même n'a-t-il pas expressément déclaré — j'ai noté son propos : « le problème dramatiquement posé de l'équilibre des finances locales n'est pas réglé par ce texte » ?

Tel n'est d'ailleurs pas, je le reconnais volontiers, le but du présent projet de loi, mais c'est justement la raison pour laquelle nous avons déposé notre motion de renvoi. Qu'on ne se y méprenne pas, cette motion ne vise pas spécialement le projet en discussion, important certes, mais dont la portée est limitée.

M. Périllier a rappelé qu'en 1965, lors de la discussion du texte qui est devenu la loi du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires, des orateurs de tous les groupes avaient amèrement regretté que ce projet ne réglât pas la situation financière des collectivités locales.

En mai 1966, au cours de la discussion sur la déclaration du Gouvernement relative aux collectivités locales, en novembre 1966 comme en novembre 1967, lors de la discussion du budget du ministère de l'intérieur, nous avons entendu les mêmes regrets et les mêmes doléances et nous venons d'assister cet après-midi au même lamento général et unanime. Ne trouvez-vous pas que tout cela dure depuis bien longtemps ?

Telles sont les raisons pour lesquelles nous demandons à l'Assemblée de voter notre motion de renvoi. Comme M. Duffaut l'a expliqué, notre demande ne traduit aucune hostilité à la réforme des impôts directs locaux ; elle tend à exprimer la volonté une nouvelle fois affirmée de l'Assemblée nationale de voir le Gouvernement présenter rapidement un projet complet de réforme des finances des collectivités locales, qui non seule-

ment modernisera la fiscalité directe, mais encore créera de nouvelles ressources, transférera à l'Etat les charges indument supportées par les collectivités, créera une véritable caisse de prêts et d'équipement, bref, comportera l'ensemble des mesures qu'attendent dans l'impatience et dans l'angoisse tous les élus locaux de France. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe communiste.)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'économie et des finances.

M. le ministre de l'économie et des finances. Je regrette que M. Pic ait mis un talent, que je connais bien et depuis longtemps, au service de ce que je me permets d'appeler une mauvaise cause.

Je tiens d'abord, en effet, à rectifier certaines des indications qu'il a données, qui ont déjà été avancées par divers orateurs et qui ne sont pas conformes à la vérité.

Les subventions, a-t-il affirmé, ne font que diminuer, et les crédits d'emprunt aussi. Je me vois contraint de rappeler quelques chiffres.

Pour ce qui est des subventions, M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur a précisé, dans un récent débat, que leur montant global a triplé en huit ans. Il peut, dans certains cas, y avoir eu une diminution en pourcentage, mais les investissements envisagés par les collectivités locales ayant dans l'ensemble augmenté, et certains travaux qui n'étaient pas subventionnés l'étant devenus, les crédits de subventions figurant au projet de budget pour 1968 traduisent le triplement que je viens d'indiquer.

Pour ce qui est des crédits d'emprunt, M. Pic a repris un propos de M. Mondon, mais en le déformant. M. Mondon a rappelé qu'il y avait eu, en 1966, par rapport à 1965, une augmentation supérieure à 22 p. 100 de la masse d'emprunt auprès de la Caisse des dépôts et consignations et de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, mais qu'en 1967 le pourcentage d'augmentation par rapport à 1966 était légèrement inférieur, se situant entre 15 et 20 p. 100. On ne peut donc pas dire qu'il y a moins de subventions et moins de crédits. Il y a au contraire une augmentation réelle du montant global des subventions et une augmentation non négligeable de la masse des crédits d'emprunt.

M. Maurice Pic. Je n'ai pas dit le contraire. J'ai parlé des pourcentages. C'est le pourcentage des subventions qui intéresse les collectivités locales.

M. le ministre de l'économie et des finances. Pardon, vous avez dit que le total des subventions et des crédits d'emprunt avait diminué...

M. Maurice Pic. Non, non.

M. Hervé Laudrin. Il y a davantage de communes qui en profitent.

M. le ministre de l'économie et des finances. Je rectifie donc le propos de M. Pic et j'affirme qu'il y a augmentation. Pour ne citer que les derniers chiffres, j'indique que si l'on compare le montant des subventions et des prêts d'il y a dix ans et de cette année, on constate un accroissement de plus du triple : 3 milliards pour les années 1956-1957, 10 milliards cette année. Je veux bien que l'on dise — et nous l'avons dit nous-mêmes — que le problème essentiel est celui de la réforme des finances locales mais il ne faut pas affirmer qu'il y a diminution là où, au contraire, il y a augmentation.

M. Maurice Pic. Nous ne parlons pas de la même chose.

M. le ministre de l'économie et des finances. J'en viens, maintenant, à la motion de renvoi elle-même.

M. Pic déplore que l'Assemblée soit saisie d'un texte « mutilé ». Nous nous sommes déjà expliqués sur ce point, M. Boulain et moi-même.

Il est d'une importance majeure que les travaux de révision des évaluations commencent dès janvier 1968. Avec les membres de la commission spéciale nous avons constaté que le Parlement ne pourrait pas voter l'ensemble du projet de loi, tel que nous l'avions déposé, avant la fin de sa session. Nous nous bornons donc à vous demander de voter les dispositions indispensables pour que l'administration puisse se mettre au travail dès le début de l'année 1968. Les autres dispositions, qui supposent un examen et un dialogue approfondis, seront examinées au printemps de 1968.

Il n'a jamais été dans nos intentions et vous avez bien voulu le reconnaître, monsieur Pic, de proposer une réforme d'ensemble des finances locales. Il s'agit d'un projet limité à la fiscalité locale.

Qu'on ne dise pas que ce projet présente une importance secondaire. Déjà la loi du 6 janvier 1966 a apporté une modi-

fication non négligeable de la fiscalité indirecte. La loi d'orientation foncière et urbaine est venue ensuite offrir à un certain nombre de villes des possibilités fiscales qui constituent une seconde étape, modeste certes mais précise, d'une réforme fiscale qui va en se développant.

M. Pic objecte en second lieu que l'administration ne serait pas en mesure d'appliquer les dispositions nouvelles et qu'il serait donc inutile de les voter. Qu'il me permette de lui faire observer qu'il émet une pétition de principe. Au cours des années passées, à l'occasion de la révision de l'impôt foncier non bâti, 130 millions de parcelles ont été évaluées en trois ans et demi. D'autre part, l'administration pourra engager des personnels contractuels ou des agents temporaires pour accomplir les besognes matérielles indispensables. Qu'on veuille bien nous accorder que nous avons su mettre à profit le temps nécessaire par la préparation de ce texte pour mesurer exactement ce que l'administration était capable de faire. Je vous ai déjà décrit les étapes de 1968 à 1970. Pour les déterminer, nous nous sommes appuyés sur l'expérience et nous comptons bien que le recrutement de personnels contractuels ou d'agents temporaires nous permettra de respecter les délais envisagés.

Sous le bénéfice de ces observations, il convient de rétablir la portée exacte du projet qui vous est soumis aujourd'hui. Je suis le premier à reconnaître qu'il ne s'agit pas d'une réforme générale des finances locales. Il s'agit simplement de préparer la réforme de la fiscalité directe. Il est, je le répète, de l'intérêt de tous que le travail commence dès le début de 1968 afin que, à partir de 1970, et après que vous aurez voté, au printemps prochain les titres II et III du projet, il soit possible de doter les collectivités locales de l'instrument nécessaire au développement de leurs finances.

Voilà pour quoi, mesdames, messieurs, je vous demande, au nom du Gouvernement, de rejeter la motion de renvoi et de passer à la discussion des articles. (Applaudissements sur les bancs de l'Union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. Henri Fréville. Je demande la parole pour répondre au Gouvernement.

M. Raymond Mondon. Je demande la parole contre la motion de renvoi.

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

M. Henri Fréville. Nous avons écouté attentivement les déclarations de notre collègue et ami M. Pic et celles de M. le ministre de l'économie et des finances.

Nous aussi, nous sommes très conscients de la nécessité d'une réforme qui devrait à proche échéance apporter aux communes des ressources complémentaires. Mais nous ne perdons pas de vue, comme je l'ai dit au nom du groupe Progrès et démocratie moderne, qu'au cours des dernières semaines, nous avons participé aux travaux d'une commission spéciale et que ces travaux nous les avons menés en connaissance de cause. Nous nous sommes efforcés, les uns et les autres, de mettre en commun notre expérience pour aboutir à des conclusions valables. Nous savions que les ambitions du texte sur lequel nous discutons étaient limitées. Nous le regrettons certes, mais c'est ainsi. Il s'agit bien d'une simple réforme de la fiscalité ; nous ne nous sommes pas trompés sur la portée du débat qui est bien, comme l'a noté notre collègue, auteur de la motion de renvoi, limitée.

Nous avons été satisfaits qu'une commission spéciale ait pu être réunie. De plus, il y a un instant, M. le secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances a bien voulu déclarer que la proposition de M. Mondon tendant à constituer la commission mixte réclamée ce matin à l'unanimité par la commission spéciale, était agréée par le Gouvernement. Dans les mois qui viennent, les représentants du Parlement, d'une part, et les représentants des collectivités locales, de l'autre, vont pouvoir collaborer à l'élaboration de l'autre partie du projet de loi — les titres II et III — et nous sommes heureux de voir s'instituer cet utile dialogue.

Déjà nous considérons que le titre I est important pour les raisons que j'ai développées à la tribune. Nous ne pouvons pas refuser un dialogue que nous souhaitons depuis si longtemps. Ayant constaté que depuis vingt ans on annonce des réformes qui ne se font pas, nous estimons qu'il faut saisir l'occasion d'entreprendre celle qui nous est proposée, en espérant que le Gouvernement voudra bien, dans un avenir aussi proche que possible, tenir compte du désir unanime de l'Assemblée d'aller bien au-delà. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

Pour toutes ces raisons, nous ne voterons pas la motion de renvoi.

M. le président. La parole est à M. Mondon, contre la motion de renvoi.

M. Raymond Mondon. Mes chers collègues, je sais que nous partageons tous les mêmes soucis, en dehors de toutes considérations politiques.

Comme l'a fait observer justement M. le ministre de l'économie et des finances, le débat d'aujourd'hui n'est pas un débat de polémique, mais un débat technique, je dirais un débat de politique au sens le plus noble et le plus large du mot.

Comment pouvons-nous atteindre les objectifs que les uns et les autres nous nous traçons ? Notre collègue M. Pic voudrait tout tout de suite. Je le comprends. Le Gouvernement, lui, répondant à ce que nous lui demandons depuis des années, nous propose une première étape, l'adoption du titre I du projet de loi n° 374 sur lequel, me semble-t-il, tout le monde, sur le plan technique, est à peu près d'accord. Si des critiques de détail ont été formulées, je n'ai entendu aucune critique de fond, aucune réserve d'ordre général. Pouvons-nous refuser de faire ce premier pas ?

Alors, je le dis très amicalement à M. Pic, avec qui nous travaillons depuis très longtemps dans l'intérêt des collectivités locales, je crains que, dans ce domaine, le mieux ne soit l'ennemi du bien. Il vaut mieux franchir une étape, la franchir à coup sûr, que la reporter à six mois ou à un an.

D'ailleurs, lorsque vous avez soutenu votre motion de renvoi, au nom de vos amis de la fédération de la gauche démocrate et socialiste, vous avez, cher monsieur Pic, fourni certains arguments en faveur du vote immédiat du titre I, en montrant la complexité technique des études à mener.

M. le ministre de l'économie et des finances a indiqué qu'il s'agissait de recenser et d'évaluer 15 millions de locaux d'habitation ou à usage professionnel, 2.500.000 locaux commerciaux, 300.000 locaux d'une structure exceptionnelle et 200.000 établissements industriels.

Si nous reculons encore de six mois ce travail, c'est d'autant que sera retardée, en définitive, l'application de la réforme des finances locales, quant aux impôts directs.

D'autre part, comme M. Fréville l'a déjà souligné, M. Boulin, secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances, a bien voulu nous faire connaître qu'il acceptait l'amendement que mes amis et moi-même avons déposé ce matin et que la commission spéciale a adopté à l'unanimité.

Pour toutes ces raisons, partageant les soucis de nombreux collègues — qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition — je pense que nous allons franchir un premier pas ce soir. Si nous refusons de le franchir, mes chers collègues, six mois seraient perdus. Quant à moi, je préfère gagner six mois. *(Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'Union démocratique pour la V^e République.)*

M. le président. Je mets aux voix la motion de renvoi à la commission spéciale, présentée par M. Pic et les membres du groupe de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.

Je suis saisi par le groupe de la fédération de la gauche démocrate et socialiste d'une demande de scrutin public.

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

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

Le scrutin est ouvert.

(Il est procédé au scrutin.)

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

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants.....	485
Nombre de suffrages exprimés.....	485
Majorité absolue.....	243
Pour l'adoption.....	195
Contre	290

L'Assemblée nationale n'a pas adopté. *(Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)*

La motion de renvoi en commission étant rejetée, le passage à la discussion des articles non retirés du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 4 —

ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 374 relatif aux impôts directs locaux et à la mise en œuvre de l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 (rapport, n° 505 de M. Limouzy, au nom de la commission spéciale).

La séance est levée.

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

Le Chef du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,
VINCENT DELBECCHI.

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

DE LA

1^{re} Séance du Mercredi 22 Novembre 1967.

SCRUTIN (N° 53)

Sur la motion de renvoi en commission, présentée par M. Pic, du projet de loi relatif aux impôts directs locaux.

Nombre des votants..... 485
 Nombre des suffrages exprimés..... 485
 Majorité absolue..... 243

Pour l'adoption..... 195
 Contre 290

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

Ont voté pour (1) :

MM.
 Alduy.
 Alluinmat.
 Andrieux.
 Arraut.
 Ayme (Léon).
 Baillet.
 Ballanger (Robert).
 Balrnigère.
 Barbet.
 Barel (Virgile).
 Bayou (Raoul).
 Benoist.
 Berthouin.
 Bertrand.
 Billbeau.
 Billères.
 Billoux.
 Bonnet (Georges).
 Bordeneuve.
 Boucheny.
 Boulay.
 Bouloche.
 Bouthière.
 Brettes.
 Brugnon.
 Bustin.
 Canacos.
 Carlier.
 Carpentier.
 Cassagne (René).
 Cazelles.
 Cermolacce.
 Césaré.
 Chambaz.
 Chandernagor.
 Charles.
 Chauvel (Christian).
 Chazelle.
 Chochoy.
 Cléricey.
 Combrisson.
 Cornette (Arthur).
 Coate.
 Cot (Pierre).
 Couillet.
 Darchicourt.
 Dardé.
 Darras.
 Daviaud.
 Dayan.
 Defferre.
 Dejean.
 Deléllis.
 Delmas (Louis-Jean).
 Delorme.
 Delpech.
 Delvaingnière.

Denvers.
 Depietri.
 Deachamps.
 Desouches.
 Desson.
 Didier (Emile).
 Doize.
 Dreyfus-Schmidt.
 Duccloné.
 Ducos.
 Duffaut.
 Dumas (Roland).
 Dumortier.
 Dupuy.
 Duraifour (Paul).
 Duroméa.
 Ebrard (Guy).
 Eloy.
 Escandé.
 Estler.
 Fabre (Robert).
 Fajon.
 Faure (Gilbert).
 Faure (Maurice).
 Feix (Léon).
 Fiévez.
 Filloud.
 Forest.
 Fouet.
 Gaillard (Félix).
 Garcin.
 Gaudin.
 Gernez.
 Gosnat.
 Gouhier.
 Grenier (Fernand).
 Guerlin.
 Guidet.
 Guille.
 Guyot (Marcel).
 Hersant.
 Hostier.
 Houél.
 Jans.
 Juquin.
 Labarrère.
 Lécavé.
 Lacoste.
 Lagorce (Pierre).
 Lagrange.
 Lamarque-Cando.
 Lampa.
 Larue (Tony).
 Laurent (Marceau).
 Laurent (Paul).
 Lavielle.
 Lebon.
 Rigout.
 Leclin.

Le Foll.
 Lejeune (Max).
 Leloir.
 Lemoine.
 Leroy.
 Le Sénéchal.
 Levoi (Robert).
 L'Huillier (Waldeck).
 Lolive.
 Longequeue.
 Loo.
 Loustau.
 Maisonnat.
 Manceau.
 Mancey.
 Marin.
 Maroselli.
 Masse (Jean).
 Massot.
 Maugéin.
 Mendès-France.
 Merle.
 Mermaz.
 Métayer.
 Milhau.
 Millet.
 Mitterrand.
 Mollet (Guy).
 Montalat.
 Morillon.
 Morlevat.
 Musmeaux.
 Naveau.
 Nègre.
 Nilès.
 Notebart.
 Odru.
 Périllier.
 Péronnet.
 Phillibert.
 Pic.
 Picard.
 Pieds.
 Pimont.
 Planeix.
 Ponselé.
 Prat.
 Mme Prin.
 Privat (Charles).
 Mme Privat (Colette).
 Quettier.
 Ramette.
 Raust.
 Regaudie.
 Rey (André).
 Rieubon.
 Rigout.
 Rochet (Waldeck).

Roger.
 Rosselli.
 Roucaute.
 Rousset.
 Ruffe.
 Saucedde.
 Schloesing.
 Sénès.

Spénale.
 Mme Thome-Pate-
 nôtre (Jacqueline).
 Tourné.
 Mme Vallant-
 Couturier.
 Vais (Francis).
 Ver (Antonia).

Mme Vergnaud.
 Vignaux.
 Villa.
 Villon.
 Vinson.
 Vliet.
 Vizet (Robert).
 Yvon.

Ont voté contre (1) :

MM.
 Abdoukader Moussa
 Ail.
 Abeilin.
 Achille-Fould.
 Aillères (d').
 Ansqer.
 Anthonioz.
 Mme Aymé de
 La Chevrelière.
 Mme Baclet.
 Bailly.
 Balança.
 Barberot.
 Baridon (Jean).
 Barillon (Georges).
 Barrot (Jacques).
 Bas (Pierre).
 Mme Batier.
 Baudouin.
 Baumel.
 Beauguitte (André).
 Bécam.
 Belcour.
 Bénard (François).
 Bénard (Jean).
 Beraud.
 Berger.
 Bichat.
 Bignon.
 Biseon.
 Bizet.
 Biary.
 Boinvilliers.
 Boleddé (Raymond).
 Bonnet (Christian).
 Bordage.
 Borocco.
 Boscary-Monsservin.
 Boscher.
 Bosson.
 Boudet.
 Bourdellès.
 Bourgeois (Georges).
 Bourgoïn.
 Bousquet.
 Bousseau.
 Boyer-Andrivet.
 Bozzi.
 Brial.
 Bricout.
 Eriot.
 Brugle (de).
 Brugetrolle.
 Buot.
 Buron (Pierre).
 Calli (Antoine).
 Caillaud.
 Caille (René).
 Capitant.
 Catalifaud.
 Cattin-Bazin.
 Cazenave.
 Cerneau.

Chalandon.
 Chambrun (de).
 Chapalain.
 Charlé.
 Charret.
 Chassagne (Jean).
 Chauvet.
 Chazalon.
 Chedru.
 Christiaens.
 Claudius-Petit.
 Clostermann.
 Cointat.
 Commenay.
 Cornét (Pierre).
 Cornette (Maurice).
 Cornut-Gentille.
 Couderc.
 Coumaros.
 Cousté.
 Damette.
 Danel.
 Danilo.
 Dassault.
 Degraeve.
 Delachenal.
 Delatre.
 Delmas (Louis-Alexis).
 Deiong.
 Deniau (Xavier).
 Denis (Bertrand).
 Deprez.
 Destremau.
 Mile Dienesch.
 Djoud.
 Dominati.
 Douzans.
 Duhamel.
 Durafor (Michel).
 Dusseaux.
 Duterne.
 Duval.
 Ehm (Albert).
 Faggianelli.
 Falala.
 Fanton.
 Favre (Jean).
 Feit (René).
 Flornoy.
 Fontanet.
 Fossé.
 Fouchler.
 Fourmond.
 Foyer.
 Frédéric-Dupont.
 Fréville.
 Frya.
 Georges.
 Gerbaud.
 Girard.
 Giscard d'Estaing.
 Godefroy.
 Grailly (de).
 Granet.

Grimaud.
 Griottéray.
 Grussenmeyer.
 Guichard (Claude).
 Guilbert.
 Guillermin.
 Habib-Deioncie.
 Halbout.
 Halgouët (du).
 Hamelin.
 Hauret.
 Mme Hauteclocque
 (de).
 Hébert.
 Herzog.
 Hinsberger.
 Hoguet.
 Hugué.
 Humault.
 Ihuel.
 Inchaupé.
 Ithurbide.
 Jacquet (Marc).
 Jacquet (Michel).
 Jacquinet.
 Jacon.
 Jamot.
 Jarrot.
 Jenn.
 Julia.
 Kasperett.
 Krieg.
 Labbé.
 La Combe.
 Lafay.
 Lainé.
 Laudrin.
 Le Bault de La Mor-
 nière.
 Le Douarec.
 Lehn.
 Lemaire.
 Lepage.
 Lepeu.
 Lepidi.
 Le Tac.
 La Theule.
 Limouzy.
 Lipkowski (de).
 Litoux.
 Lombard.
 Luciani.
 Macé (Gabriel).
 Macquet.
 Maillet.
 Mainguy.
 Malène (de la).
 Marette.
 Marie.
 Massoubra.
 Manger.
 Maujollan du Gasset.
 Médecin.
 Méhalgnierie.

Meunier.	Poujade (Robert).	Scholer.
Miossec.	Poupiquet (de).	Schvartz.
Mohamed (Ahmed).	Pouyade (Pierre).	Sers.
Mondon.	Préaumont (de).	Souchal.
Montagne.	Queantier (René).	Sprauer.
Montesquiou (de).	Rabourdin.	Sudreau.
Morison.	Radius.	Taittinger.
Moulin (Jean).	Renouard.	Terrenoire (Alain).
Nessler.	Restout.	Terrenoire (Louis).
Neuwirth.	Réthoré.	Thomas.
Noël.	Rey (Henry).	Tomasini.
Offroy.	Ribadeau Dumas.	Triboulet.
Ollivro.	Rivière (René).	Tricon.
Ornano (d').	Richard (Jacques).	Trorlat.
Orvoën.	Richard (Lucien).	Valenet.
Palewski (Jean-Paul).	Rickert.	Valentin.
Palmero.	Ritter.	Valentino.
Paquet.	Rivain.	Valleix.
Peretti.	Rivière (Paul).	Vendroux (Jacques).
Perrot.	Rivierez.	Vendroux (Jacques- Philippe).
Petit (Camille).	Rocca Serra (de).	Verkindere.
Peyret.	Roche-Defrance.	Verpillière (de La).
Pezout.	Rossi.	Vertadier.
Pianta.	Roulland.	Vitter.
Picquot.	Roux.	Vivien (Robert- André).
Pidjot.	Ruats.	Voilquin.
Pierrebout (de).	Sabatier.	Voisin.
Pisani.	Sablé.	Wagner.
Pleven (René).	Sagette.	Weber.
Mme Ploux.	Saïd Ibrahim.	Welman.
Poirier.	Salardaine.	Westphal.
Poncelet.	Sallé (Louis).	Ziller.
Poniatowski.	Sanford.	Zimmermann.
Pons.	Schaff.	
Poudevigne.	Schnebelen.	

Excusé ou absent par congé (2) :

(Application de l'article 159, alinéas 2 et 3, du règlement.)

M. Royer.

N'a pas pris part au vote :

M. Jacques Chaban-Delmas, président de l'Assemblée nationale.

Ont délégué leur droit de vote :

(Application de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958.)

MM. Deniau (Xavier), à M. Sers (maladie).
 Ramette à M. Lamps (accident).
 Sanford à M. d'Aillières (cas de force majeure).
 Schnebelen à M. Mondan (maladie).

Motif des excuses :

(Application de l'article 159, alinéa 3, du règlement.)

M. Royer (maladie).

(1) Se reporter à la liste ci-après des députés ayant délégué leur vote.
 (2) Se reporter à la liste ci-après des motifs des excuses.

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