★ Année 1975. — N° 49 A. N. Le Numéro : 0,50 F Mercredi 11 Juin 1975 ★

# JOURNAL OFFICIEL
## DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

## ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

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

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26, Rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

**Téléphone** ..... { **Renseignements : 579-01-95** / **Administration : 578-61-39**

*Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 17 h.*

## CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

**5e Législature**

**SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975**

## COMPTE RENDU INTEGRAL — 63e SEANCE

**1re Séance du Mardi 10 Juin 1975.**

SOMMAIRE

**1. — Suppression de la patente et institution d'une taxe professionnelle.** — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 3891).

MM. Burckel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; Fourcade, ministre de l'économie et des finances ; Duffaut, Vauclair.

Discussion générale : MM. Torre, Foyer, président de la commission ; Voisin.

Renvoi de la suite de la discussion.

**2. — Ordre du jour** (p. 3906).

**PRESIDENCE DE M. ARSENE BOULAY, vice-président.**

La séance est ouverte à dix heures.

**M. le président.** La séance est ouverte.

★ (2 f.)

— 1 —

### SUPPRESSION DE LA PATENTE ET INSTITUTION D'UNE TAXE PROFESSIONNELLE

**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 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle (n°s 1634, 1695).

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

**M. Jean-Claude Burckel,** *rapporteur.* Monsieur le président, monsieur le ministre de l'économie et des finances, mes chers collègues, « tout vient à point à qui sait attendre », tel est le proverbe qui vient tout naturellement à l'esprit au moment où notre Assemblée est saisie du projet de loi portant suppression de la patente et instituant une taxe professionnelle, dont il était déjà question dans l'ordonnance du 7 janvier 1959.

On parle donc depuis longtemps de la nécessaire révision du système de la contribution des patentes. Tout le monde s'accorde à reconnaître que la patente est un impôt injuste, car il ne tient pas compte de la capacité contributive des entreprises, et dont le mode de calcul est d'une complexité telle que la grande majorité, pour ne pas dire la quasi-totalité des contribuables et dans l'incapacité absolue d'en saisir toutes les subtilités et toutes les finesses.

S'il est déjà très difficile pour un citoyen d'admettre qu'il a des impôts à payer, ce l'est encore plus lorsqu'il ne saisit pas la façon dont ils sont calculés. Je n'irai pas jusqu'à affirmer que l'enthousiasme à s'acquitter de ses impôts est directement proportionnel à la transparence ou à la simplicité du mécanisme qui sert de base à la détermination de leur montant, mais je crois pouvoir dire qu'elles y contribuent.

De nombreuses tentatives ont été faites depuis 1959 pour obvier à ces critiques fondamentales portées à l'encontre de la patente. Une commission d'étude avait été constituée. Dans son rapport, elle avait formulé quelques propositions de solution qui, par la suite, ont servi de base à la réflexion du Gouvernement.

Mais ce n'est qu'au cours des deux dernières années que des engagements successifs ont été pris, notamment dans la loi d'orientation sur le commerce et l'artisanat.

C'est ainsi que le Gouvernement a été conduit à déposer en février 1974 un premier projet de loi n° 931 dont votre commission des lois constitutionnelles avait alors abordé l'examen.

Cependant, le décès du président de la République, puis l'ordre du jour particulièrement chargé de la session d'automne n'avaient pas permis de pousser plus avant l'étude du texte. Mais dès cette époque, de nombreuses réserves avaient été formulées à l'égard des dispositions du projet n° 931, aussi bien par les membres de votre commission que par les autres parties intéressées.

La réserve essentielle tenait au fait que de nombreux éléments d'appréciation faisaient défaut pour mesurer les incidences de la nouvelle taxe professionnelle — tant au niveau des contribuables qu'à celui des bénéficiaires du produit de l'impôt — mais aussi les effets réels de la rénovation des trois anciens impôts locaux, dits les « trois vieilles ».

Votre rapporteur avait alors suggéré un vote en deux temps : un premier vote sur l'assiette et le recouvrement de la taxe aurait pu intervenir au printemps 1974 ; puis, au cours de l'automne 1976, il aurait été procédé à un second vote sur la deuxième partie qui définit le mécanisme de fixation des taux.

Mais, comme je l'ai indiqué précédemment, les événements n'ont pas permis de donner suite à ces suggestions.

Le Gouvernement, qui semble avoir été sensible aux arguments avancés et aux réserves formulées, a mis à profit cette période — ce dont nous tenons à le remercier — pour procéder à certaines études complémentaires.

Il a ainsi été conduit à retirer le projet n° 931 et à déposer le nouveau projet, n° 1634, qui fait l'objet de nos présentes délibérations.

Ce projet constitue le deuxième volet de la réforme des finances locales. Ses objectifs sont identiques à ceux qui avaient été assignés au projet n° 931, à savoir : accélération de la modernisation de la fiscalité locale et simplification de l'assiette avec allégement de la charge des petits contribuables. Il s'agit donc davantage d'une restructuration et d'une rénovation que d'une réforme profonde et fondamentale de la fiscalité locale qui aurait peut-être permis de donner aux collectivités locales des moyens financiers supplémentaires, directement liés aux revenus et au produit national.

Le problème de la situation financière des collectivités locales reste donc entier, ce qui ne manque pas de poser le problème plus général de l'autonomie de décision des collectivités locales ; car à quoi peut servir l'autonomie si l'on ne dispose pas des moyens financiers de sa politique ?

Le sort de nos communes, qui ont à faire face à des charges de plus en plus lourdes, restera donc encore incertain.

Mais des incertitudes, nous en retrouverons également lorsque nous examinerons de plus près les principales dispositions du projet, que ce soit au niveau des éléments constitutifs de l'assiette ou à celui des modalités de fixation du taux de la taxe professionnelle par les collectivités bénéficiaires.

Tout au long de ce débat, nous aurons donc à nous préoccuper de savoir si les dispositions du projet de loi permettront d'atteindre effectivement l'objectif assigné à tout projet de réforme de la patente, c'est-à-dire l'établissement d'un impôt de remplacement qui soit plus juste et moins arbitraire.

Il nous faudra également vérifier si les nouvelles bases correspondent bien aux capacités contributives des entreprises assujetties, si elles sont susceptibles de s'adapter dans le temps en fonction même de l'évolution économique générale et d'assurer ainsi aux collectivités locales des ressources suffisantes pour éviter de trop fréquentes et trop sensibles augmentations de taux. Il nous appartiendra enfin d'apprécier dans quelle mesure elles pourront aboutir à un transfert de charges effectif, parmi les anciens « patentés », au bénéfice des petits contribuables.

Il convient certes de louer les efforts qui ont été faits par le Gouvernement au cours des dernières années pour favoriser la décentralisation et la déconcentration.

Vouloir donner plus de pouvoirs aux communes va dans le sens d'une meilleure participation des citoyens aux décisions qui les intéressent au premier chef. Mais l'autonomie des collectivités locales ne se comprend que dans la mesure où elles peuvent disposer de moyens suffisants pour leur permettre de faire face à leurs charges grandissantes, consécutives à l'urbanisation galopante et aux aspirations de la population à disposer des équipements et des installations indispensables qui concourent à une meilleure qualité de la vie pour tous.

La crise des finances locales ne date pas d'aujourd'hui ; néanmoins la conjoncture inflationniste a creusé considérablement le fossé entre la progression fiscale, inquiétante, et la disproportion des ressources et des charges. Il n'est pas exagéré de prétendre que dans certains cas les collectivités locales se trouvent au bord du gouffre.

Que constatons-nous ? L'analyse des statistiques financières relatives à la période comprise entre 1967 et 1972 permet de déceler que la fiscalité des communes évolue à un rythme plus rapide que celle de l'Etat dont les recettes, plus directement liées à l'expansion économique, s'accroissent automatiquement par le jeu de l'inflation. Ce n'est pas le cas pour les recettes des collectivités locales qui comportent deux masses principales d'impôts directs : les impôts locaux et le versement représentatif de la taxe sur les salaires.

Or les bases des impôts locaux, pour l'essentiel assis sur le capital immobilier, sont plus stables et connaissent une évolution plus lente. Certes, la loi du 31 décembre 1973 a fondé la taxe foncière et la taxe d'habitation sur une base commune et homogène : la valeur cadastrale, qui doit faire l'objet de mises à jour périodiques selon les modalités prévues par la loi du 18 juillet 1974. On ne peut affirmer, pour autant, que cette réforme apporte des ressources fiscales nouvelles aux communes ou qu'elle supprime les inconvénients précédemment cités.

Ces mêmes critiques ne peuvent pas s'appliquer au versement représentatif de la taxe sur les salaires qui connaît une progression annuelle nettement plus forte que la hausse des prix et l'augmentation des dépenses publiques, car ce versement est lié à l'une des variables caractéristiques de l'inflation. Cette ressource, dont une part, croissant chaque année de cinq points, est répartie au prorata de l'effort fiscal imposé aux ménages. La recette augmente donc plus fortement dans les « villes-dortoirs » qui réalisent d'importants équipements tout en ne percevant qu'une faible partie du produit de la patente.

Quant aux charges de fonctionnement et aux dépenses d'investissement, elles pèsent de plus en plus lourd sur le budget des communes qui sont contraintes de limiter la part réservée à l'autofinancement pour éviter une surcharge des contribuables car un maximum de ressources doit être affecté aux frais de fonctionnement et plus précisément à la couverture des dépenses de personnel.

Ainsi les communes sont-elles conduites à faire de plus en plus appel à l'emprunt, d'autant que le système et les taux des subventions forfaitaires n'ont pas varié dans certains cas depuis 1963, tout le monde a présent à l'esprit l'exemple de l'aide que l'Etat a apportée pour les constructions scolaires du premier degré.

**M. Marcel Hoffer.** Très bien !

**M. Jean-Claude Burckel,** *rapporteur.* Le service de la dette augmente dans des proportions inquiétantes et dépasse les limites raisonnables, pour atteindre parfois le seuil de l'investissement négatif, où le service de la dette correspond au montant des emprunts contractés chaque année par une collectivité locale.

L'asphyxie financière dont souffrent les collectivités a donc une origine évidente. Alors qu'elles assurent 57 p. 100 des dépenses d'équipement du pays pour répondre aux contraintes

de l'urbanisation et de l'industrialisation, elles ne disposent, pour exercer leurs responsabilités, que d'un système de ressources hérité pour l'essentiel de la France des bourgs et des villages.

Monsieur le ministre, ce débat aurait pu être l'occasion pour le Gouvernement de prendre ce problème à bras-le-corps et de lier la modernisation des bases de la patente à une réforme d'ensemble des finances locales visant à donner à nos communes et à nos départements de nouvelles ressources évolutives, suffisamment localisées pour tenir compte du dynamisme et de l'effort des communes.

C'est ce que nous attendions tous. C'est ce qu'attendaient notamment les maires et les administrateurs locaux. On aurait pu, par exemple — comme l'on suggéré les élus locaux — faire bénéficier les communes d'une quote-part de l'impôt sur le revenu et leur attribuer une part localisée de la taxe sur la valeur ajoutée.

Il est bien sûr compréhensible qu'une certaine cohérence entre la politique de développement arrêtée sur le plan national et les politiques locales soit assurée afin d'éviter les distorsions par trop flagrantes d'une commune à une autre, d'une région à une autre.

C'est là le rôle privilégié imparti à la politique de l'aménagement du territoire.

Réduire les inégalités de situation devant les équipements suppose que des moyens appropriés soient accordés aux communes pour que celles-ci puissent réaliser, quel que soit leur potentiel économique, un minimum d'équipements de base.

Faire en sorte que l'égalité fiscale soit totale suppose une égalité de tous devant l'impôt, que ce soit devant l'impôt national ou l'impôt local. Or, à cet égard, des différences notables existent d'une région à l'autre et d'une commune à l'autre.

Dès lors, si l'on souhaite effectivement réduire ces inégalités qui, un jour, pourront être également insupportables à tous les contribuables, notamment au regard de la taxe d'habitation, il serait nécessaire de mettre au point une politique globale qui augmenterait la part des ressources des communes ne reposant pas sur la fiscalité locale directe.

Le présent projet doit donc être examiné dans un contexte plus général et dans une optique à moyen et à plus long terme. Il faut considérer qu'il doit favoriser une nouvelle ère de développement pour les collectivités locales, qui sera établie sur une nouvelle répartition des charges entre elles et l'Etat.

C'est cette opération qui me paraît la plus importante et la plus fondamentale et qui doit constituer, à mes yeux, la priorité des priorités.

Car, sans cette volonté de s'attaquer à ces problèmes, la modernisation des bases des anciennes taxes locales ne serait qu'une modification de deuxième ordre et n'aboutirait qu'à un simple transfert de charges à l'intérieur des différentes catégories de contribuables et de catégorie à catégorie.

La taxe professionnelle n'apportera donc aucune ressource complémentaire aux collectivités locales. En revanche, les nouveaux éléments constitutifs de l'assiette, c'est-à-dire les valeurs locatives, qui seraient revalorisées tous les deux ans, et les salaires, permettront sans nul doute de mieux « personnaliser » l'impôt et de mieux appréhender l'évolution économique de l'entreprise.

Ces bases, évoluant régulièrement, devraient éviter aux collectivités locales d'avoir à relever chaque année, d'une façon substantielle, le taux de l'une ou l'autre taxe comme elles étaient contraintes de le faire dans le système ancien.

Mais il faut bien se rendre compte que seules les méthodes changent et que les fonds continueront à manquer le plus.

Dès lors, si d'autres mesures d'accompagnement n'étaient pas prises en faveur des collectivités locales, celles-ci n'auraient d'autre ressource, à terme, que d'augmenter le taux des taxes et impôts locaux pour équilibrer leur budget, de sorte que la taxe professionnelle serait très vite l'objet des critiques formulées à l'égard de la patente... et tout serait à recommencer.

Ce risque ne vous a pas échappé, monsieur le ministre, puisque votre projet prévoit soit de limiter la progression des taux d'une année sur l'autre — et cette disposition s'impose plus précisément aux conseils généraux et aux conseils régionaux — soit de fixer une limite supérieure pour les communes, limite déterminée à partir du taux moyen communal établi départements par département.

D'aucuns diront qu'il s'agit là d'une atteinte sérieuse à la liberté et à l'autonomie des collectivités locales, lesquelles devraient être à même de fixer leur pression fiscale. Mais nous nous devons de comprendre aussi les motivations qui animent le Gouvernement lorsqu'il propose ces limites ; celui-ci entend assurer une meilleure répartition des efforts entre les catégories de contribuables et entre les contribuables assujettis à chaque taxe. Il importe cependant que le canevas soit suffisamment large et ample pour faciliter les adaptations aux diverses situations spécifiques qui peuvent se présenter ici ou là. Il semble d'ailleurs que l'intérêt des collectivités locales soit non pas d'augmenter outre mesure le poids de la taxe professionnelle dans l'ensemble des ressources des impôts directs locaux, mais d'opérer une répartition judicieuse compte tenu des trois autres taxes — les deux taxes foncières et la taxe d'habitation — et cela dans des proportions équitables, conformes aux capacités contributives des ménages.

Il s'agit donc de rechercher, comme en toute chose, un équilibre, une voie médiane. Celle-ci sera d'autant plus facile à trouver que, d'une part, la corrélation établie entre le mécanisme d'attribution du V. R. T. S., le montant des impôts frappant les ménages et l'assiette de la taxe professionnelle suffira à limiter directement les transferts excessifs de charges entre les catégories de contribuables et que, d'autre part, l'Etat s'engagera résolument à mettre en œuvre le plan constituant le troisième volet du triptyque de la réforme des finances locales, celui qui a trait à une nouvelle définition des relations financières entre lui-même et les collectivités locales.

Le 21 mai dernier, M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, a défini, devant le Sénat, les grandes lignes de ce plan. Pour sa part, M. le ministre de l'économie et des finances a bien voulu donner à ce sujet quelques explications lors de son audition par la commission au cours de la séance qui s'est tenue le même jour.

Ce plan, dont la mise en œuvre s'échelonnera sur cinq ans, est destiné à renforcer les structures des collectivités locales, à accroître leur autonomie et à restaurer leur équilibre financier.

Le renforcement des structures locales résultera d'une simplification des méthodes de contrôle financier et d'une politique qui, en favorisant les regroupements de communes, permettra d'améliorer la gestion de celles-ci.

L'accroissement de l'autonomie locale sera obtenu par une clarification des relations des communes avec le pouvoir central et par une meilleure répartition des compétences et des charges. Trois opérations seront menées parallèlement : la réforme du régime des subventions d'équipement et des critères présidant à leur attribution ; la réforme du régime des emprunts ; la modification du régime des transferts.

L'accroissement des ressources locales proviendra de la création, dès 1976, d'un fonds d'aide à l'équipement des collectivités locales, qui sera financé par une fraction du produit des redevances instituées par le projet de loi foncière — qui sera soumis à notre assemblée dès la semaine prochaine — et par une subvention budgétaire de l'Etat, qui, en 1980, sera du même ordre de grandeur que le produit de la T. V. A., acquittée par les collectivités locales sur leurs travaux d'équipement. Les attributions de ce fonds seront déterminées en fonction de critères qui tiendront compte de l'effort d'équipement consenti par les collectivités, de leur capacité contributive et de l'importance de leur autofinancement.

L'annonce de ces mesures suffira-t-elle à rasséréner les élus locaux ? Un demi-siècle de réformes avortées incline ceux-ci au scepticisme, et il est vraisemblable qu'ils examineront avec attention les effets des mesures concrètes qui seront prises dans les prochains mois avant de porter une appréciation sur une réforme qui doit atteindre deux objectifs difficiles à concilier : assurer l'aisance financière aux collectivités locales et, en même temps, préserver leur autonomie.

Tel est le problème que j'ai voulu évoquer, dans cette première partie de mon exposé, avant d'examiner les principales dispositions du projet de loi qui s'intègrent dans ce dispositif.

Etudions d'abord les éléments constitutifs de l'assiette de la nouvelle taxe professionnelle.

Il s'agit, d'une part, des salaires — suivant les dispositions du projet de loi n° 1634, ils ne seront pris en compte que pour le quart de leur montant — et, d'autre part, de la valeur locative des immobilisations corporelles.

Selon les études du ministère de l'économie et des finances, cette assiette serait constituée, pour moitié, de salaires et, pour l'autre moitié, de valeurs locatives. Mais il faut se rendre compte qu'il ne peut s'agir que d'une évaluation globale car cette proportion varie de secteur à secteur.

Les membres de la commission ont enregistré à cet égard une différence fondamentale par rapport au projet de loi n° 931 qui, lui, prenait en considération un élément supplémentaire : le bénéfice, voire, dans certains cas, un bénéfice minimum.

Tout en saisissant les raisons d'ordre pratique qui peuvent justifier ce retour en arrière, nous ne pouvons nous empêcher de penser que, même dans l'hypothèse d'une assiette de la taxe professionnelle à trois composantes — y compris le bénéfice — il aurait été possible d'alléger dans la même proportion la charge des petits contribuables, à condition toutefois d'adopter d'autres coefficients pour chacun des éléments de l'assiette. Mais là n'est plus le débat aujourd'hui.

Deux questions peuvent se poser. En premier lieu, les deux éléments retenus pour la détermination de l'assiette sont-ils suffisamment représentatifs de la capacité contributive des entreprises ? En second lieu, seront-ils suffisamment élastiques pour assurer aux collectivités locales des ressources liées à l'évolution économique, sans que ces collectivités soient contraintes de relever, chaque année, le taux de la taxe ?

Le manque de données réelles à ce sujet ne permet pas de fournir une réponse immédiate et définitive. Mais nous sommes en droit de nourrir quelques doutes.

C'est à partir des données chiffrées qui figurent dans l'exposé des motifs du projet de loi qu'une large discussion s'est engagée entre les commissaires. Ils se sont interrogés sur les places respectives qui devaient revenir, dans l'assiette, aux deux éléments que représentent les salaires et les valeurs locatives et sur l'intérêt qu'il y aurait, pour mieux cerner la notion de capacité contributive, à introduire un troisième élément qui serait constitué, par exemple, par une fraction du chiffre d'affaires ou par toute autre donnée comptable représentative du dynamisme économique de l'entreprise.

Si la prise en compte du bénéfice permet de mieux personnaliser l'impôt, son exclusion ne peut, en effet, que renforcer son caractère indiciaire et donc accroître l'écart qui risque de s'établir entre la capacité contributive des redevables et le poids réel de l'impôt qu'ils supportent.

Certains commissaires ont notamment exprimé la crainte que la nouvelle assiette ne pénalise trop fortement les industries de main-d'œuvre, pourtant nécessaires à l'équilibre de l'emploi, surtout en cette période. De plus, le poids des salaires ne peut que croître, au fil des années, sous l'effet de deux mécanismes : d'une part, la croissance moyenne plus rapide des salaires et, d'autre part, la rigidité plus grande des valeurs locatives. En premier lieu, s'agissant des salaires, on a constaté que, au cours des dernières années, ceux-ci avaient augmenté, en moyenne, de 15 p. 100 par an alors que les immobilisations s'accroissaient de 10 p. 100 ; en second lieu, pour ce qui est des valeurs locatives, la dernière évaluation remonte à 1970, et, lorsque le mécanisme de réévaluation périodique, introduit par la loi du 18 juillet 1974, sera réellement mis en place en 1978, les réévaluations périodiques n'interviendront que tous les deux ans, alors que les salaires pris en compte sont ceux qui ont été réellement versés au cours de l'année précédant l'année d'imposition.

En conséquence, la commission a finalement adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement tendant à réduire le poids relatif des salaires dans l'assiette de la taxe professionnelle, ceux-ci étant pris en compte pour un huitième seulement de leur montant contre un quart dans le projet du Gouvernement.

Les nouveaux coefficients — 1 pour les valeurs locatives et 1/8 pour les salaires — devraient, selon toute vraisemblance, aboutir à la pondération globale suivante : valeurs locatives, 59 p. 100 ; salaires, 41 p. 100.

Un point positif est à relever : les deux éléments permettront d'apprécier l'activité des entreprises en fonction d'indices tirés de leur compatibilité.

La taxe conserverait ainsi les avantages de l'impôt indiciaire — données simples, faciles à contrôler et par le contribuable et par l'administration, localisation facilitée et, d'une façon globale, moins sensible aux fluctuations économiques, surtout en période de crise — tout en présentant une élasticité suffisante propre à assurer des ressources également évolutives aux collectivités intéressées.

Un deuxième point a plus particulièrement retenu notre attention : il concerne les personnes imposables et donc les exonérations, les réductions et les allégements de base.

Au niveau des personnes imposables, en ce qui concerne tant les principes que les exonérations, il n'y a guère de différence fondamentale entre le dispositif proposé et celui de la patente. Seules quelques retouches sont prévues dans le projet, ce qui confirme qu'il s'agit d'aménager plus que de réformer le système de la patente.

En effet, le projet précise que sont assujetties à la taxe professionnelle toutes les personnes, physiques ou morales, exerçant à titre habituel une activité professionnelle non salariée, qu'elle soit de nature industrielle, libérale ou commerciale. De même est posé le principe que toutes les personnes exonérées de la patente le seraient automatiquement de la taxe professionnelle.

C'est une solution peu ambitieuse, reconnaissons-le.

**M. André-Georges Voisin.** C'est une solution de facilité !

**M. Jean-Claude Burckel,** *rapporteur.* Son seul mérite est de ne pas soulever de nouveaux cas de contestation et de contentieux.

Il convient toutefois de remarquer que ces nouvelles dispositions ne paraissent pas toujours tenir compte des orientations prises par le Parlement soit dans le cadre de la loi de finances pour 1971, soit dans la loi d'orientation sur le commerce et l'artisanat.

Quelques aménagements complémentaires sont prévus par le texte ; ils tendent à exonérer de la taxe professionnelle, d'une part, tous les exploitants agricoles ainsi que les coopératives visées au paragraphe II de l'article 1635 *quater* A du code des impôts et, d'autre part, les collectivités locales, les établissements publics et les organismes d'Etat pour leurs activités à caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire ou social.

Ces différents points ainsi que ceux qui ont trait aux mécanismes de réduction et d'abattement des bases ont doné lieu à une longue discussion au sein de la commission.

Certes, il a été reconnu que, si les nouvelles mesures étaient, selon les prévisions qui sont difficiles à vérifier en raison de l'absence de données réelles, de nature à apporter des allégements substantiels, notamment aux petits artisans, elles pouvaient ne pas favoriser, autant que cela serait souhaitable et autant que cela est souhaité par les commerçants, les détaillants et les artisans, l'égalité des chances et de traitement pour un meilleur jeu de la libre concurrence.

La question se pose d'autant plus que l'on ne retient plus, parmi les éléments de l'assiette, un de ceux qui auraient permis une meilleure personnalisation de l'impôt.

N'aurait-il donc pas été préférable de prévoir un mécanisme de réduction de base et d'allégement qui s'appliquerait à toutes les personnes physiques ou morales, quelle que soit la nature de leurs activités, et dans lequel on tiendrait compte également des recettes brutes ? Le mécanisme pourrait alors être complété par la détermination d'un seuil d'exonération.

C'est dans ce sens que sont allées les réflexions des commissaires, réflexions qui, si elles ont l'oreille du Gouvernement et obtiennent l'accord de l'Assemblée, permettront d'aboutir à la situation suivante.

Seraient exonérés, d'une façon totale et permanente, de la taxe professionnelle tous ceux qui sont maintenant exonérés de la patente, ainsi que les exploitants agricoles — à l'exclusion des grands établissements d'élevage à caractère industriel déjà soumis à la patente — les coopératives agricoles et les sociétés d'intérêt collectif agricole qui occupent moins de trois salariés et les coopératives, quel que soit le nombre de leurs employés, qui se livrent à des activités d'intérêt public.

Entreraient aussi dans ce cas, les collectivités locales, établissements publics et organismes d'Etat en raison de leurs activités à caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social et, sur proposition de la commission, touristique et sportive, cela afin d'éviter toute ambiguïté dans l'interprétation du texte.

Enfin, aux termes d'un amendement de la commission, seraient également exonérées totalement et en permanence les personnes imposables chaque fois que les bases d'imposition seraient inférieures, par exemple, à 1 250 francs.

A côté de ces exonérations, on trouverait des exonérations totales ou partielles temporaires, et deux cas sont visés ici.

D'une part, il y aurait exonération de plein droit, de 1976 à 1978, puis, à partir de 1979, sur décision expresse des collectivités et établissements intéressés, de la fraction départementale et régionale de la taxe professionnelle pour tous les artisans et détaillants exerçant dans des communes où les bases de patente ou de taxe professionnelle, divisées par le nombre d'habitants, étaient, l'année précédente, inférieures d'au moins 50 p. 100 à la moyenne départementale.

D'autre part, une exonération pourrait être accordée au titre du système actuel d'incitation fiscale à l'aménagement du territoire ; cette mesure est expressément mentionnée dans le projet de loi n° 1634.

Il convient d'observer à cet égard que ces exonérations représentent, pour les collectivités locales, un manque à gagner très important — 240 millions de francs en 1974 — et qu'elles connaissent une progression rapide : 33 p. 100 entre 1973 et 1974.

Or ces incitations, sans doute très utiles à l'origine, ont progressivement perdu de leur efficacité du fait même de leur quasi-généralisation. Elles provoquent une concurrence entre collectivités locales finalement préjudiciable à toutes.

Elles présentent par ailleurs le grave inconvénient de faire supporter ces allégements, dont profitent généralement de grandes entreprises, par les autres redevables de la patente plus anciennement installés dans la commune, voire d'entraîner un transfert de charges au détriment des autres catégories de contribuables qui sont contraints de financer les dépenses provoquées par une nouvelle implantation d'entreprises.

Certains commissaires ont souligné l'effet psychologique qu'exerce néanmoins ce système d'incitation, particulièrement dans certaines régions qui connaissent des difficultés. D'autres ont marqué leur préférence pour des formes d'incitation différentes, à leur avis plus efficaces, comme le système des zones industrielles équipées par les collectivités locales et revendues aux industriels au prix coûtant.

La commission a finalement adopté l'amendement de suppression proposé par son rapporteur. Elle estime en effet que le nouveau régime est de nature à imposer aux collectivités locales les charges d'une politique d'aménagement du territoire qui, en raison du caractère national de celle-ci, devraient être intégralement supportées par l'Etat. Toutefois, les entreprises conserveraient le bénéfice des exonérations de patente consenties avant l'entrée en vigueur de la loi.

Monsieur le ministre, comme les membres de la commission, je ne me fais guère d'illusions sur le sort qui sera réservé à cet amendement.

**M. André-Georges Voisin.** Et pourtant !

**M. Jean-Claude Burckel,** *rapporteur.* Mais notre proposition doit avoir pour effet d'appeler plus particulièrement l'attention du Gouvernement sur les efforts que consentent les communes au titre de l'aménagement du territoire et sur l'intérêt qu'il y aurait à prendre en considération lesdits efforts lors de l'élaboration du nouveau plan de répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales. Les membres de la commission, comme tous nos collègues, attendent sur ce point une prise de position très nette de votre part, monsieur le ministre, et j'espère que vous voudrez bien répondre à ce souhait.

A côté des cas d'exonération, on trouve des cas de réduction et d'allégement.

Pour ce qui est des réductions, la base serait réduite de 50 p. 100 pour les coopératives agricoles et leurs unions autres que celles qui sont exonérées expressément. Pour les artisans effectuant principalement des travaux de fabrication, de transformation ou de réparation, la base serait également réduite de 50 p. 100 s'ils emploient au plus un salarié, de 40 p. 100 s'ils en emploient deux, de 30 p. 100 pour trois salariés, de 20 p. 100 pour quatre salariés, et cela afin d'éviter les ressauts. Tel est l'objet d'un amendement présenté par la commission.

Enfin — et cela n'est pas prévu dans votre projet de loi — nous proposons de faire bénéficier d'une réduction de base toutes les autres catégories d'artisans et les détaillants qui emploient au plus trois salariés : le taux de réduction pourrait être de 33 p. 100.

Au titre des allégements, notamment pour des raisons de simplification, le Gouvernement envisage de ne pas retenir les valeurs locatives des biens et de l'outillage lorsque les recettes brutes de l'entreprise sont inférieures au double des limites fixées pour l'application du régime du forfait et de l'évaluation administrative.

Pour les autres redevables sédentaires, la valeur locative serait réduite de 25 000 francs, réduction applicable seulement pour l'établissement principal.

Dans le cas des centrales nucléaires, les valeurs locatives servant à l'établissement des impôts locaux ne seraient prises en considération qu'à hauteur de 50 p. 100 de leur montant, alors qu'elles bénéficient actuellement d'un abattement de 90 p. 100.

La commission a proposé d'inclure dans cette catégorie les équipements destinés à l'épuration industrielle et à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs, équipements qui devraient bénéficier du même abattement.

A ce stade, il est encore nécessaire de relever deux autres dispositions qui tendent à élargir le champ de l'assiette.

L'une est d'origine gouvernementale : il s'agit de l'imposition à la taxe professionnelle des ports autonomes, maritimes et fluviaux, ainsi que les collectivités locales et établissements publics concessionnaires d'outillages publics et portuaires. A cet égard, on peut se demander s'il ne serait pas opportun, pour ne pas pénaliser les ports français par rapport aux ports étrangers, de prévoir une réduction des valeurs locatives des immobilisations corporelles. Nous nous permettons de présenter cette suggestion au Gouvernement afin qu'il puisse en tenir compte lors de l'élaboration des décrets d'application.

L'autre disposition est issue d'une proposition de votre commission ; elle tend, contrairement à ce que prévoit le projet gouvernemental, à tenir compte aussi — pour la détermination de l'assiette — des câbles, des canalisations extérieures aux établissements ainsi que de leurs supports.

Nous osons espérer que le Gouvernement acceptera ces amendements de la commission qui vont, du reste, dans le sens de ses préoccupations, puisqu'ils visent à concilier les intérêts des redevables et ceux des contribuables, et à faciliter la transition d'un système à un autre.

Enfin, les membres de la commission ont mis l'accent sur deux points importants pour les collectivités locales : le mécanisme de fixation du taux et l'institution d'un fonds départemental de péréquation.

En ce qui concerne le premier, l'effort de meilleure localisation du produit de la taxe professionnelle, au profit des communes, départements et autres établissements publics — dont, sur proposition de la commission, les syndicats intercommunaux à vocation multiple — mérite d'être relevé tout autant que la volonté de mettre en place un mécanisme dont les effets seront étalés sur une période de huit ans afin d'éviter des transferts de charges trop brutaux pour les contribuables dont les bases d'imposition connaîtraient une progression sensible.

Deux périodes sont distinguées, l'une courant de 1976 à 1978, l'autre de 1979 à 1983.

Au cours de la première période d'application de la réforme, les collectivités bénéficiaires de la taxe professionnelle voteront, comme cela a déjà été le cas pour les taxes foncières et d'habitation, le produit des impôts directs locaux destiné à couvrir le déficit. Cette masse sera ensuite répartie entre les diverses catégories de contribuables à la diligence des services fiscaux selon les modalités et dispositions suivantes : maintien des clés de répartition de 1975 entre les quatre impôts locaux, dans le but d'éviter une addition de transferts de charges ; exonération de plein droit des petits redevables de la péréquation départementale et régionale de la taxe professionnelle ; fixation, enfin, d'un taux unique pour chacune des taxes revenant à un groupement de communes habilité à lever l'impôt.

Ce mécanisme paraît sage et acceptable. Il rejoint en partie celui que proposait de mettre en place le projet n° 931. En outre, par suite du maintien de cette procédure sur une période de trois ans, il sera possible de disposer au bout de la première année d'éléments statistiques qui permettront de mieux évaluer les incidences réelles sur les redevables de la taxe professionnelle des nouvelles modalités de calcul de l'assiette, tout en assurant aux communes des recettes garanties sans avoir à bouleverser leur budget.

Au cours de la deuxième période, qui commencera à courir à partir de 1979, chaque collectivité bénéficiaire du produit de la taxe professionnelle sera appelée à en fixer le taux. Mais ce droit sera limité par un certain nombre de dispositions, les limitations variant d'une collectivité à l'autre.

En résumé, le texte du projet de loi n° 1634 prévoit, pour les conseils généraux et les conseils régionaux, que le taux de la taxe professionnelle ne pourra pas varier d'une année sur l'autre de plus d'un dixième et, pour les communes, que le taux maximal susceptible d'être fixé par le conseil municipal ne pourra pas être supérieur à 120 p. 100 du taux communal moyen.

Dans le cas d'un groupement de communes, le taux de la commune et du groupement sera globalisé, et c'est ce taux cumulé qui ne pourra excéder la limite des 120 p. 100. De

plus, la commune membre d'un groupement sera contrainte, pour fixer son taux, de tenir compte du taux appliqué l'année précédente par le groupement.

Compte tenu des efforts que devront consentir certaines communes pour se conformer à cette règle, il est admis que le taux communal pourra être supérieur à ces limites pendant la période de transition. Mais obligation sera faite aux communes qui se trouveront dans ce cas de réduire ce taux chaque année, pour le ramener vers la limite des 120 p. 100.

Ce mécanisme a fait l'objet d'une discussion approfondie au sein de la commission. Il soulève certains problèmes qui tiennent au rôle des collectivités et à leur autonomie.

De nombreux commissaires souhaitaient que le « déverrouillage » des principaux fictifs se produise dès 1977. D'autres demandaient que les communes disposent d'une liberté totale de fixation des taux.

J'ai déjà abordé la question de l'autonomie des collectivités locales dans la première partie de mon exposé ; je n'y reviendrai donc pas.

Cependant, je précise que la proposition du Gouvernement tendant à prévoir le « déverrouillage » des principaux fictifs à partir de 1979 me paraît judicieuse. Il semble en effet difficile de procéder d'une autre manière en l'absence de données statistiques réelles. D'ailleurs, nous avons déjà eu l'occasion de présenter cette remarque, qui appelle à beaucoup de prudence.

D'autres collègues auraient aimé qu'une relation soit établie entre les quatre taxes pour la fixation des taux de chacune d'entre elles ; ils craignaient des transferts de charges trop importants d'une catégorie sur une autre.

Compte tenu du fait que la taxe professionnelle sera un impôt assis sur des données comptables, à la différence des trois autres contributions qui restent indiciaires, il ne paraît guère possible, sauf à mettre en place un système complexe retirant à la limite toute autonomie fiscale aux communes, d'établir un lien entre les taux de ces quatre taxes.

Cependant, la mise en œuvre des taux maximaux, notamment pour les communes, la limitation de la variation d'un taux d'une année sur l'autre, pour le conseil général, et la corrélation établie entre l'attribution du V. R. T. S., le montant des impôts sur les ménages et l'assiette de la taxe professionnelle suffiront, à notre avis, à limiter, dans une commune donnée, d'éventuels transferts de charges excessifs entre les catégories de contribuables.

En tout état de cause, le nouveau système fiscal local, qui conduira les conseils municipaux et les conseils généraux à fixer clairement pour les contributions foncières et immobilière un taux appliqué à des valeurs locatives réelles et, pour la taxe professionnelle, un taux appliqué aux données comptables des entreprises, conférera une responsabilité beaucoup plus grande aux élus locaux.

Pour essayer de concilier les différents points de vue en présence, votre rapporteur a proposé : de prévoir, pour les conseils généraux, que le taux de la taxe professionnelle pourrait varier d'une année sur l'autre non pas de un dixième, mais de un cinquième ; de prévoir également, pour éviter à une commune membre d'un groupement d'avoir à consentir un trop grand effort de réduction, une limite de progression du taux de groupement d'une année sur l'autre, dans la proportion même qui est retenue pour les conseils généraux et régionaux ; de prévoir enfin, dans le cas où le taux cumulé de groupement et d'une commune membre serait supérieur à 120 p. 100 — taux qui pourrait d'ailleurs être relevé — qu'il y aura obligation pour la commune de réduire ce taux d'au moins 10 p. 100, cette disposition pouvant également s'appliquer au groupement.

Il est évidemment difficile de prendre position sur un mécanisme au sujet duquel nous ne disposons que d'une étude de simulation à portée limitée. Mais, puisqu'il n'est maintenant plus possible de repousser davantage une décision dans ce domaine, nous estimons qu'il convient de se prononcer sur le principe même du mécanisme, quitte à prévoir certaines adaptations en fonction des éléments statistiques dont le Gouvernement et l'administration disposeront dès l'année 1976. Cette remarque s'applique également aux dispositions de l'article 13 sur la limitation des écarts entre les taxes foncières et la taxe d'habitation.

Enfin — dernière innovation du projet — l'institution d'un fonds départemental de la taxe professionnelle permettra une redistribution des ressources exceptionnelles : aujourd'hui, de la patente ; demain de la taxe professionnelle.

Cette redistribution correspond à une exigence d'équité ressentie par tous. En effet, il paraît anormal qu'une commune bénéficie seule d'une patente versée par un établissement de taille exceptionnelle alors que son activité intéresse une grande partie du département.

Aux termes des dispositions prévues par l'article 16 du projet, ce fonds sera alimenté par deux sources différentes : l'une facultative — le conseil général pourra décider d'affecter à ce fonds une partie de la fraction départementale de la taxe professionnelle — l'autre, automatique, sous la forme d'un prélèvement opéré sur des établissements dont les bases d'imposition, divisées par le nombre d'habitants de la commune siège, sont supérieures à 10 000 francs. Pour les entreprises créées avant le 1er janvier 1976, la part correspondant à cette assiette serait réduite de 75 p. 100 en 1976, de 50 p. 100 en 1977 et de 25 p. 100 en 1978.

Selon le ministère de l'économie et des finances, le nombre des communes intéressées par ce mécanisme serait de l'ordre de 650 en 1979 ; les sommes affectées au fonds départemental s'élèveraient à environ 500 millions de francs.

Pour ne pas réduire une dotation faible, le Gouvernement a été conduit à conférer à l'article 16 une portée rétroactive, tout en étalant ses effets sur trois ans. Or c'est précisément cette rétroactivité qui soulève de nombreuses réserves.

L'application de cette disposition aux établissements existants risque de placer dans une situation difficile certains groupements de communes qui se sont lourdement endettées pour financer leurs équipements. En revanche, le seuil de 10 000 francs semble trop élevé pour assurer dans l'avenir à ces fonds départementaux des ressources importantes.

La répartition du produit de ces fonds par les conseils généraux concernés s'opérerait dans les conditions suivantes : 40 p. 100 au profit des communes à faible potentiel fiscal, 60 p. 100 entre les communautés urbaines, les communes fusionnées, les Sivom et les districts. Lorsque l'excédent proviendra d'un établissement produisant de l'énergie, la répartition sera effectuée par accord entre la commune d'implantation et les communes limitrophes ou, en cas de désaccord, par le conseil général.

Une large discussion s'est établie sur ce sujet. Deux amendements ont été examinés, l'un proposé par le rapporteur et l'autre par notre collègue M. Massot. Ce dernier, tout en reconnaissant la nécessité de réaliser une solidarité intercommunale, estimait néanmoins que la commune siège d'un établissement acquittant une taxe professionnelle à haut rendement devait pouvoir en retirer des avantages suffisamment incitatifs. Il a donc été conduit à proposer de relever le seuil de 10 000 à 20 000 francs, de n'appliquer cette disposition qu'aux établissements créés à partir du 1er janvier 1976 et de donner compétence au conseil général pour la répartition du fonds entre les communes les plus défavorisées.

Votre rapporteur, dans le souci de concilier et le point de vue du Gouvernement et celui de M. Massot, avait proposé : de maintenir le seuil d'écrêtement de 10 000 francs pour les établissements créés avant 1976, mais de n'opérer le prélèvement qu'à compter de 1979 et selon un barème progressif qui s'appliquerait jusqu'en 1983 ; d'abaisser le seuil de prélèvement à 5 000 francs pour les établissements à créer à partir de 1976, afin de conférer une portée plus réelle à ce mécanisme de péréquation dont le principe est admis par tous ; enfin, d'assurer aux communes fusionnées, qui peuvent coexister avec des districts et des communautés urbaines de grande importance, une dotation minimale qui pourrait être égale à 30 p. 100 du montant global des ressources distribuées.

Après discussion, c'est finalement l'amendement de M. Massot qui a été retenu par la majorité de la commission.

Voilà, mes chers collègues, brièvement présentée, l'économie de ce projet n° 1634, qui a fait l'objet d'un rapport auquel il est fait expressément renvoi.

Le texte qui a été adopté par votre commission, s'il présente certains aspects positifs, contient cependant de nombreuses incertitudes qui n'ont pas pu être levées, faute de disposer d'éléments d'appréciation suffisants.

**M. Maxime Kalinsky.** Et voilà !

**M. Jean-Claude Burckel,** *rapporteur.* Ainsi, il apparaît, *a priori,* que les nouveaux éléments constitutifs de l'assiette sont certainement mieux à même d'apporter quelques allégements aux petits contribuables ; mais le débat n'en reste pas moins ouvert : permettront-ils de bien saisir la capacité contributive des entreprises ?

Quoi qu'il en soit, à nos yeux, selon les dispositions du projet, même amendé, il ne peut s'agir que d'une modernisation des bases plutôt que d'une restructuration fondamentale des ressources fiscales des communes et des départements.

Certes, l'objectif premier, à savoir une meilleure répartition des charges entre les divers redevables de la taxe professionnelle, pourra certainement être atteint. Mais les grands perdants semblent devoir être les collectivités locales — ainsi que les établissements publics locaux — qui ne disposeront pas de ressources complémentaires et qui pourraient même être atteintes dans leur liberté fondamentale de fixer la pression fiscale comme elles l'entendent.

Il nous eût été certainement plus aisé de porter un jugement de valeur sur ce deuxième volet de la réforme si nous avions pu obtenir plus de précisions sur le plan de cinq ans qu'il est proposé de mettre en œuvre à partir de 1976 et surtout si nous avions possédé des éléments statistiques plus nombreux et plus représentatifs. Mais la patente et ses effets néfastes ont fait l'objet de tant de controverses et sa réforme a suscité de tels espoirs qu'il n'est plus possible aujourd'hui de surseoir à notre décision.

Le mécanisme du projet n° 1634 est aussi critiquable que tout autre, car il est difficile d'atteindre la perfection dans un tel domaine. Il a au moins le mérite d'une certaine logique.

Malgré ces imperfections, le projet de loi a recueilli un avis favorable de la commission des lois dont les membres souhaitent cependant — et je me permets, monsieur le ministre, d'insister plus particulièrement sur ce point — que le dialogue puisse se poursuivre tout au long de cette longue phase de transition, afin de faciliter le passage à la deuxième période d'application de la réforme dans les meilleures conditions possibles.

C'est dans cet esprit qu'un dernier amendement a été adopté, aux termes duquel le Gouvernement est invité à présenter, avant le 1er janvier 1979, un rapport rendant compte des deux premières années d'application de la réforme, rapport dont les conclusions pourraient suggérer et développer des mesures d'adaptation qui apparaîtraient nécessaires pour une application de la loi conforme à l'esprit qui a présidé à son élaboration, puis à son adoption.

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle a présentés, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous propose d'adopter le projet de loi n° 1634 portant institution d'une taxe professionnelle en remplacement de la patente, projet qui ne peut être considéré que comme une étape supplémentaire dans la voie d'un règlement plus général des finances des collectivités locales, cellules de base de l'administration de notre pays. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

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

**M. Jean-Pierre Fourcade,** *ministre de l'économie et des finances.* Monsieur le président, mesdames, messieurs, M. Burckel, dans son excellent rapport, vous a présenté les principales caractéristiques du projet de loi qui vous est soumis et a commenté les amendements déposés par la commission des lois.

Ce texte est certainement complexe, mais il est nécessaire.

Le Gouvernement avait pris l'engagement, dans la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat de déposer un projet de loi qui supprimerait la patente et créerait une taxe professionnelle. Ce projet avait été déposé sous le numéro 931, mais il n'a pas pu venir en discussion en raison des circonstances politiques de 1974.

Le délai ainsi laissé au Gouvernement lui a permis de réfléchir et de déposer un autre texte comportant certaines modifications, que M. Burckel vient d'analyser longuement. Ce texte tient compte de réflexions et d'exercices de simulations, ainsi que des observations des commissions du Parlement et des parlementaires intéressés par ce sujet. La matière est délicate et se situe à la charnière des problèmes des collectivités locales et de ceux des redevables ; en voulant prendre en considération les arguments des uns et des autres, nous aboutissons, bien évidemment, à un mécanisme assez complexe.

M. Burckel a présenté non seulement l'architecture du projet, mais encore la plupart des amendements que la commission des lois a adoptés. Je me permettrai d'être plus « synthétique », me réservant d'intervenir plus en détail à l'occasion de l'examen des articles. La matière est suffisamment difficile pour que nous nous efforcions d'en dégager les principales directions, les éléments essentiels. Je citerai également quelques exemples permettant de mesurer la différence entre l'ancien système et le nouveau ainsi que les conséquences de la nouvelle loi.

C'est pourquoi, répondant à l'invitation de M. Burckel, mais en suivant un plan inverse du sien, je présenterai d'abord le dispositif de la taxe professionnelle tel qu'il ressort du projet gouvernemental pour l'inscrire ensuite dans la perspective plus vaste de la révision des rapports entre l'Etat et les collectivités locales dont mon collègue et ami M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur a parlé, il y a quelques jours, et que le Premier ministre a lui-même annoncée devant l'assemblée des maires. Il sera ainsi possible de mieux appréhender la place de ce projet de loi dans l'ensemble de ces nouveaux rapports.

Sur la taxe professionnelle, telle qu'elle résulte du projet n° 1634 qui vous est soumis, je formulerai deux brèves remarques liminaires.

D'abord, il s'agit d'une réforme entreprise il y a bien longtemps et qui se révèle d'une grande complexité. Le rapporteur a cité quelques faits historiques, mais permettez-moi de partir de plus loin.

La patente, créée par la loi du 2 mars 1791, n'était que l'héritière d'impôts plus anciens : les droits de jurande de l'Ancien régime. Sa suppression en tant qu'impôt d'Etat résulte de la loi du 31 juillet 1917. Le mécanisme des centimes additionnels a donc fonctionné de 1917 à aujourd'hui.

La première commission de réforme de la patente dont j'ai trouvé trace dans les textes a été créée en 1928. Il aura donc fallu près d'un demi-siècle pour passer du stade de la réflexion à celui du projet de loi.

Ce n'est pas un hasard si les procédures sont longues et complexes. La patente est un impôt qui vise de nombreuses catégories de redevables : on en compte 1 650. Le classement administratif des assujettis entre ces catégories est donc très délicat et crée certaines distorsions. Par ailleurs, l'écart entre les taux appliqués est considérable puisqu'il peut varier de 1 à 30 pour la France entière et de 1 à 12 pour un même département. Ces faits montrent bien que nous sommes parvenus à la fin d'un mécanisme très compliqué.

Quant à l'inadaptation du tarif, j'en donnerai deux exemples qui vous permettront de mieux voir d'où nous partons et où nous allons.

Un ingénieur-conseil exerçant à Paris dans un bureau d'une valeur locative fixée, d'après la loi de 1948, à 60 francs et employant un salarié, paie une patente de 2 320 francs s'il est classé sous la rubrique « conseil technique ». S'il est, au contraire, classé sous la rubrique « bureau d'études », il paie 4 000 francs, soit près du double.

Considérons maintenant le cas, toujours à Paris, d'un commerçant qui vend de l'épicerie et du vin. Il a un employé et la valeur locative de son magasin est de 120 francs. S'il est classé comme épicier, sa patente est de 1 280 francs. S'il est classé comme marchand de vin, elle atteint 2 000 francs.

J'ai choisi volontairement ces exemples dans la même commune de manière à éviter toute différence dans les taux d'imposition appliqués. Mais si vous reprenez ces exemples simples en tenant compte du fait que le taux d'imposition peut varier de 1 à 30 suivant les communes de France, vous voyez combien une erreur ou une modification de classement peuvent avoir des conséquences extrêmement importantes.

En revanche, la patente est un impôt localisé. Chaque collectivité locale peut tirer bénéfice des entreprises nouvelles installées sur son territoire. En outre, mis à part la complexité de la procédure de la commission supérieure du tarif et le problème toujours délicat de la fixation des valeurs locatives par raccordement à des séries anciennes, le pourcentage de fraude est moins élevé pour cet impôt que pour d'autres.

Ma deuxième remarque sera pour répondre à la question : quelle est l'idée centrale du projet de loi ? Je précise tout de suite, pour dissiper tout malentendu et afin qu'il n'y ait pas trop de variations sur ce thème au cours de la discussion générale, que ce texte n'a pas pour objectif d'augmenter les ressources des collectivités locales, puisque cet objectif est recherché dans le cadre du plan d'ensemble que je décrirai tout à l'heure.

Il a pour but de moderniser un impôt très ancien et de modifier sa répartition dans le sens de l'allégement des petits redevables, essentiellement des détaillants et des artisans.

Cette œuvre de modernisation porte d'abord sur les bases d'imposition. L'achèvement de la réforme des bases de la fiscalité locale directe qui a demandé, elle aussi, de très longs délais, va permettre d'asseoir cet impôt sur des bases objectives et modernes. Il en sera ainsi, à partir de 1978, pour l'ensemble des impôts locaux directs, aussi bien pour la taxe d'habitation que pour les contributions foncières et la taxe professionnelle. A cette date, les collectivités locales disposeront d'impôts dont les bases seront plus simples et suivront mieux l'évolution de l'activité économique propre à chacune de ces collectivités, grâce aux mécanismes de revision qui ont été mis en œuvre.

Il s'agit aussi d'une modernisation de la structure. Elle consiste à appliquer un taux à une base et, par conséquent, à faire disparaître la notion de centimes additionnels. Elle doit permettre aux collectivités locales de fixer les taux applicables à chacune de ces bases. Nous verrons, dans un instant, que des mécanismes de correction seront institués — M. le rapporteur l'a dit — mais le principe demeure la fixation d'un taux applicable à une base.

Notre objectif est de mettre en œuvre un impôt simple, qui permette aux collectivités locales de savoir avec précision ce qu'elles demandent et à qui elles le demandent, et aux entreprises de comparer leur situation avec celle de leurs concurrentes installées dans d'autres communes.

Dès lors que les bases sont rendues plus homogènes, que les distorsions tenant à l'ancienne classification et à l'hétérogénéité des bases sont supprimées, et que chacun peut, au vu de sa feuille d'impôts, connaître le taux adopté par la commune, le district, la communauté urbaine, ou le département, on abandonne un mécanisme terriblement complexe pour adopter un système fiscal plus simple et plus moderne.

De nombreux éléments du projet, ainsi que les corrections dont il fera éventuellement l'objet, nous ont déjà été exposés. J'articulerai, pour ma part, la présentation de la taxe professionnelle autour de ses cinq caractéristiques fondamentales.

En premier lieu, c'est un impôt localisé.

En deuxième lieu, c'est un impôt simple.

En troisième lieu, c'est un impôt qui allégera fortement la charge des petits contribuables.

En quatrième lieu, c'est un impôt qui, après quelques délais, résorbera les distorsions de concurrence entre les entreprises.

En cinquième et dernier lieu, c'est un impôt qui renforcera la solidarité entre les différentes collectivités locales.

C'est en premier lieu, disais-je, un impôt localisé. Il s'agit d'une très vieille question que les parlementaires connaissent bien : vaut-il mieux obtenir une ressource globale à forte élasticité, quitte à débattre très longuement sur les mécanismes de répartition entre les collectivités locales, ou mettre en place un système localisé ?

Les collectivités locales disposent déjà d'une ressource à grand rendement — nous aurons l'occasion d'y revenir — qui est le versement représentatif de la taxe sur les salaires. Celui-ci leur procure près de 40 p. 100 de leurs recettes fiscales et sa répartition est établie en fonction de plusieurs critères évolutifs qui tiennent compte d'un certain nombre d'éléments techniques. C'est pourquoi le Gouvernement a jugé nécessaire de faire des impôts locaux — la taxe d'habitation, les taxes foncières et la taxe professionnelle — des impôts localisés.

Cela répond à la question de savoir à qui est demandé l'impôt mais aussi au souci de permettre aux collectivités locales, quelle que soit leur dimension, de bénéficier des augmentations ou des changements d'orientation de l'activité économique.

Aussi, contrairement à certaines idées ou thèses parfois soutenues, nous avons délibérément insisté sur le caractère localisé du mécanisme envisagé. Nous nous sommes contentés, dans le cadre de la solidarité intercommunale, de prévoir un certain écrêtement pour des patentes exceptionnelles et, par conséquent, de localiser de nouveau le produit de cet écrêtement ; mais, comme l'a signalé M. Burckel, ce produit est relativement faible.

La taxe professionnelle est aussi un impôt simple.

En effet, j'ai rappelé tout à l'heure que le tarif des patentes comptait 1 650 rubriques. Tous ceux qui ont eu l'occasion, en qualité d'élu local ou de contribuable de débattre avec l'administration sur un problème de patente savent que le sujet est très compliqué. Le nombre des spécialistes en la matière est peu élevé. La patente est certainement l'un des éléments de notre fiscalité qui causent le plus de difficultés dans les relations entre l'administration et les administrés.

C'est pourquoi, au lieu d'un tarif des patentes de 153 pages et de 1 650 rubriques, je vous soumets un projet de loi qui tient en six pages et dix-huit articles. Peut-être y en aura-t-il davantage après le vote d'un certain nombre d'amendements, mais il s'agit tout de même d'un progrès, tout au moins sur le plan de la concision.

Je vous propose, en outre, une assiette simple et évolutive qui comporte seulement deux éléments : d'une part, la valeur locative des locaux et des équipements, qui est immédiatement connue des entreprises et sert déjà au calcul d'autres impôts ; d'autre part, les salaires versés qui seront retenus pour le quart de leur montant, disposition qui ne devrait pas imposer de formalité supplémentaire aux entreprises compte tenu des documents de caractère fiscal ou social qu'elles doivent remplir actuellement.

La taxe professionnelle — c'est une question qu'on peut se poser — correspond-elle à la capacité contributive des entreprises et pourquoi le projet ne fait-il pas figurer le bénéfice parmi les bases de la taxe, comme cela a été un moment envisagé ? Essentiellement pour deux raisons.

Il est évident que dans des cas particuliers, pour certaines collectivités ou professions, le bénéfice pourrait représenter un élément de l'évolution et constituer une assiette un peu plus exacte que celle qui est fournie par la prise en considération des valeurs locatives et des salaires. Mais il est non moins évident que, très rapidement, on aurait le choix entre deux possibilités : ou bien créer une législation spécifique du bénéfice pour l'application de la taxe professionnelle et, par conséquent, renouer avec la tradition de complexité en recourant à la création, d'ici à quelques années, d'un impôt très compliqué ; ou bien s'en tenir à la notion classique de bénéfice admise pour l'établissement d'autres impôts, notamment des impôts d'Etat, et abandonner toute idée de localisation et de répartition des produits entre les collectivités, car l'imposition du bénéfice et sa localisation ainsi que celle de l'ensemble des éléments annexes au niveau des établissements et entreprises posent des problèmes tels qu'on se trouverait, là aussi, devant la nécessité de s'engager sur la voie de la complexité.

C'est pourquoi nous proposons deux critères simples : les salaires et la valeur locative des biens mis en œuvre. Compte tenu du coefficient de 0,25 qui sera appliqué à la masse salariale, les salaires constitueront à peu près la moitié du total des nouvelles bases. Les comptes de la nation font en effet apparaître que, dans l'ensemble de la production nationale, les charges de main-d'œuvre représentent à peu près la moitié de la valeur ajoutée totale des entreprises.

Il est important de noter que les deux éléments choisis — valeur locative des installations et outillages, d'une part, salaires, d'autre part — varieront avec l'évolution de l'activité économique.

Cela est évident pour les salaires. Chacun sait que les collectivités locales ont la chance de disposer, avec le V. R. T. S., d'une recette fiscale soumise à une telle variation. Nous aurons l'occasion d'en reparler tout à l'heure.

Pour les valeurs locatives, les immobilisations, notamment industrielles, se renouvellent. Or elles constitueront les bases essentielles de l'impôt. Et d'après les résultats enregistrés au cours des quatre ou cinq dernières années connues, on peut estimer à environ 10 p. 100 la progression annuelle des valeurs locatives. Ainsi la taxe professionnelle sera affectée d'une élasticité plus grande — comme l'on dit en langage fiscal — que la patente qui l'aura précédée.

Troisième caractéristique : le problème des petits redevables qui a suscité de nombreuses discussions.

En effet, actuellement, la patente est collectée sur deux millions de redevables environ dont un très grand nombre de toutes petites entreprises commerciales ou prestataires de services qui ont souvent beaucoup de mal à l'acquitter.

Notre projet a pour objectif fondamental d'alléger cette charge. A cet égard, trois questions se posent. Quelle est l'ampleur de cet allégement ? Cet allégement est-il sérieux, autrement dit les propos tenus à son sujet sont-ils confirmés par les faits ? Enfin, la contrepartie de l'allégement, c'est-à-dire le transfert de charges sur les autres entreprises, sera-t-il supportable ?

D'abord, quelle est l'ampleur de cet allégement ? Les chiffres et les enquêtes-simulations dont nous pouvons faire état montrent que l'exclusion du bénéfice est avantageuse pour un certain nombre de petits et moyens contribuables. En effet, le bénéfice occupe souvent, dans des entreprises de toute petite

dimension, de commerce ou de prestations de services, une place plus importante que les locaux et les outillages mis en œuvre ou que les salaires distribués.

Par conséquent, on peut dire que, pour l'artisan employant moins de trois salariés, pour le commerce de détail et pour les petites professions libérales, l'allégement des bases — et non pas l'allégement en termes d'impôt — serait de 40 à 60 p. 100 et que, pour les petites entreprises industrielles de moins de dix salariés, cet allégement serait d'environ 30 p. 100.

Ces prévisions ont été établies grâce à un échantillon de mille entreprises réparties sur tout le territoire, échantillon pondéré suivant la nature de leurs activités et représentant tous les grands secteurs d'activité.

Les résultats de cette enquête ont été recoupés par deux moyens : d'une part, par des sondages dans des communes petites ou moyennes, de façon à vérifier si, concrètement, leurs résultats étaient conformes à ceux de l'enquête ; d'autre part, à l'aide des statistiques fiscales nationales et de tous les éléments de la comptabilité nationale que nous avons pu relever, afin de nous assurer qu'ils ne présentaient aucune distorsion par rapport aux chiffres globaux.

Nous nous sommes heurtés à un problème particulier : celui des bases des petits contribuables dans les petites communes rurales.

A cet égard, afin d'éviter que les petites communes rurales ne soient défavorisées dans l'opération et, par conséquent, ne risquent de subir une diminution de leurs ressources, l'article 11 du projet de loi prévoit une certaine répartition des charges au niveau du département, grâce à l'exonération de la cotisation départementale en faveur des commerçants et artisans installés dans les petites communes rurales.

Le transfert sera-t-il sensible pour les grandes entreprises ?

On peut dire que les entreprises industrielles et de transport connaîtront une augmentation de leurs bases de 25 p. 100 environ et que ce relèvement sera de l'ordre de 35 p. 100 pour les professions libérales dont les recettes sont élevées.

Pour bien situer l'ampleur du débat, il faut savoir que, sur un produit attendu de la taxe professionnelle de quelque 19 milliards de francs pour 1976, le transfert de charges des petits contribuables vers les autres catégories représentera environ 2 milliards de francs.

Cela présente l'avantage de simplifier les obligations et d'atténuer les charges d'un très grand nombre de redevables, alors que le poids du transfert est relativement faible si on en compare les deux données. Actuellement, en effet, les 1 500 000 petits redevables dont j'ai parlé ne fournissent que 15 p. 100 environ du produit de la patente.

Selon les dispositions du projet de loi, ce transfert de charges, prévu à l'article 10, sera étalé sur trois ans, de façon que, comme pour la taxe d'habitation, les nouvelles bases soient intégralement mises en place en 1978, mais que, au titre des années 1976, 1977 et 1978, la modernisation des bases soit étalée.

Pour illustrer ces chiffres, je citerai quelques exemples choisis dans des situations différentes. Bien entendu, pour qu'ils soient probants, nous raisonnons à fiscalité constante ; par conséquent, nous partons du niveau de pression fiscale qui peut affecter telle ou telle commune. L'allégement ou la surcharge que nous obtiendrons sera relatif aux bases d'imposition et pourra donc être modifié selon la pression fiscale de chaque commune.

En vertu des dispositions qui vous sont soumises, mesdames, messieurs, un boulanger employant deux salariés, dans une ville de 166 000 habitants, verra ses bases d'imposition diminuer de plus de 60 p. 100.

Les bases d'imposition d'un garagiste employant quatre salariés, dans une petite ville de 6 700 habitants, diminueront d'environ 60 p. 100.

Celles d'un médecin généraliste conventionné, habitant une commune de 600 habitants, diminueront de 56 p. 100.

En revanche, les bases d'imposition seront doublées pour une raffinerie de pétrole située dans une ville de 15 000 habitants, s'il s'agit d'une installation très lourde, avec une très forte valeur comptable des immobilisations, tandis qu'un notaire employant onze salariés, dans une petite commune rurale, verra ses bases d'imposition augmenter de 38 p. 100.

**M. André-Georges Voisin.** Et s'il n'emploie que deux salariés ?

**M. le ministre de l'économie et des finances.** Alors, ses bases d'imposition seront diminuées.

Le quatrième élément du projet de loi est d'ordre économique, puisqu'il a pour objet de résorber les distorsions de concurrence résultant de la patente.

Dans une économie comme l'économie française, très largement ouverte sur le monde, des taux et des bases d'imposition très variables selon les entreprises — et *a fortiori* s'il s'agit d'entreprises importantes — peuvent impliquer, à la limite, certaines contre-indications pour la politique de développement industriel et la politique d'exportation.

Il est évident que l'allégement des bases d'imposition des petits contribuables et le transfert sur les autres entreprises créent pour nous un devoir vis-à-vis des entreprises qui financeront l'allégement des bases d'imposition des petits redevables, car il ne saurait être question de mal répartir le produit total de la taxe professionnelle. Le faire nuirait au développement économique et social.

C'est pourquoi le projet de loi apporte une garantie à ces entreprises : la résorption des distorsions de concurrence résultant de la patente.

Ce résultat sera obtenu, d'une part par la mise en place, dès 1976, des nouvelles bases qui supprimeront les distorsions découlant de l'actuel tarif des patentes et, surtout, des conflits nés à propos de l'application de ce tarif aux entreprises ; d'autre part — et c'est une des idées-forces du projet, ainsi que M. Burckel l'a souligné — par la réduction, à terme, des disparités de taux d'une commune à l'autre, disparités qui, je le répète, peuvent atteindre, à l'intérieur d'un même département, le rapport de un à douze.

Le Gouvernement propose donc de fixer comme objectif un rapprochement des taux au niveau départemental, qui pourrait être obtenu au terme d'une période de huit ans divisée en deux phases, afin de permettre les évolutions et les transitions nécessaires.

La première période, allant de 1976 à 1978 — les trois premières années d'application de la loi — serait, comme je l'ai déjà dit, consacrée à la mise en place de nouvelles bases d'imposition, afin d'épargner aux contribuables des transferts de charge trop brutaux.

Comme dans le système actuel, les communes et les départements, pendant cette phase, voteraient un produit total d'impôts locaux d'où résulteraient les quatre taux communaux. En outre, pour des raisons d'équité, un seul taux serait fixé pour chacune des taxes revenant aux groupements de communes et au département, alors qu'actuellement ces taux peuvent varier d'une commune à l'autre.

Pour les petits redevables, l'allégement attendu des nouvelles bases serait intégralement obtenu, au terme de cette période, dans toutes les communes pourvues d'une matière imposable diversifiée.

Dans les autres communes, rurales ou résidentielles et ne comptant que des petits patentés, l'allégement serait moins sensible, car il ne serait obtenu que par la suppression de la part de la taxe professionnelle revenant au département et qui, actuellement, représente à peu près le tiers de la cotisation de ces petits patentés.

De 1979 à 1983 — deuxième phase d'application de la réforme — dans les communes de chaque département, les taux se rapprocheraient progressivement du taux moyen départemental de taxe professionnelle.

Pour les autres taxes — taxe d'habitation et taxes foncières — chaque collectivité ou groupement de communes fixerait trois taux, de sorte qu'en 1983 ceux-ci ne puissent s'écarter l'un de l'autre de plus de 25 p. 100.

Par conséquent, ce que les spécialistes — et ils sont nombreux sur vos bancs — appellent le « déverrouillage » des principaux fictifs serait réalisé et l'on reviendrait à une plus large autonomie, au niveau local, dans la fixation des taux d'imposition.

Dès 1979, le système des principaux fictifs aurait donc vécu. Il y aurait, d'un côté, l'ensemble formé par les trois taxes, foncières et d'habitation, avec une possibilité de modulation de 25 p. 100 entre les trois taux d'imposition, et, de l'autre côté, la taxe professionnelle.

M. Burckel souhaite que soit créé un lien entre l'évolution de la taxe professionnelle et celle des trois autres impôts directs, mais craint que ce ne soit techniquement difficile.

Je viens d'assister — et je dois y retourner — à la réunion d'une institution internationale où l'on parle beaucoup de liens et où l'ingéniosité des experts, s'agissant des règles monétaires internationales, est infinie. A mon avis, il est impossible, sans remettre en cause les conditions de concurrence, de se passer d'un lien. Par conséquent, sensible à l'appel que vous m'avez adressé, monsieur Burckel, et en tenant compte des principaux débats en commission, le Gouvernement déposera aujourd'hui un amendement répondant à votre demande et instituant, avec des modalités techniques assez simples, un lien dans le temps, après 1979, entre l'évolution de la taxe professionnelle et celle des autres impôts directs, afin de rendre plus étroite la solidarité entre les différentes catégories de contribuables locaux et d'éviter des mesures dommageables à l'ensemble de notre économie.

**M. Jean Foyer,** *président de la commission.* Vous faites entrer ces taxes dans un nouveau « serpent » !

**M. le ministre de l'économie et des finances.** Ou dans un « tunnel » : on a le choix entre plusieurs formules.

Enfin, à partir de 1983, nous appliquerions un système de croisière après les sept années de transition. Il serait décidé que le taux de taxe professionnelle de chaque commune ne pourrait excéder un certain pourcentage du taux départemental moyen. Dans le texte du projet de loi, le Gouvernement a fixé ce pourcentage à 120 p. 100.

Certains membres de la commission des lois ou de la commission des finances se sont demandé s'il fallait tout de suite fixer ce pourcentage ou le modifier, sujet sur lequel nous reviendrons certainement lors de la discussion des articles.

A première vue, certes, ce taux de 120 p. 100 peut paraître un peu sec. Peut-être suffit-il d'indiquer la direction et l'intention de se rapprocher d'un taux uniforme, en attendant une meilleure connaissance des opérations pour le fixer définitivement.

Le cinquième élément essentiel du projet de loi est le renforcement de la solidarité intercommunale. Il en a déjà été longuement discuté et il fera certainement l'objet de nombreux amendements.

Afin de renforcer la solidarité intercommunale, et sans déroger au principe de la localisation de cet impôt, nous avons jugé souhaitable d'écrêter ce qu'il est convenu d'appeler les patentes exceptionnelles, c'est-à-dire de faire bénéficier d'autres collectivités que la collectivité-support des produits des patentes tout à fait exceptionnelles. C'est pourquoi le projet de loi prévoit la création, dans chaque département, d'un fonds départemental de la taxe professionnelle, alimenté par un prélèvement sur les patentes exceptionnelles.

Pour déterminer le caractère exceptionnel d'une patente, nous avons fixé comme critère une taxe professionnelle — puisqu'il s'agira d'une taxe professionnelle — pour laquelle le produit des bases d'imposition dépassera 10 000 francs par habitant.

Cette limite correspond actuellement à trois fois la moyenne nationale probable, la base d'imposition par habitant étant, dans la plupart des communes, de l'ordre de 2 500 à 3 000 francs. C'est dire que le seuil de 10 000 francs est tout à fait exceptionnel.

Un double problème se posait : fallait-il écrêter pour l'avenir, ou était-il préférable d'admettre une certaine rétroactivité ?

Au terme de longs débats, le Gouvernement a opté pour le système de la rétroactivité, mais en prévoyant un mécanisme d'atténuation pendant trois ans, afin de permettre aux communes qui ont bénéficié de circonstances exceptionnelles d'amortir ou d'améliorer leurs méthodes de financement. Pour ces communes, le prélèvement n'entrerait en vigueur que progressivement, avec un échelonnement sur trois ans, jusqu'en 1979.

Convenait-il de fixer un chiffre supérieur ou inférieur à 10 000 francs ? Là encore, des problèmes se posent, mais nous aurons l'occasion de vérifier l'ensemble de ces données lors de la discussion des articles.

Les ressources provenant de l'écrêtement des patentes exceptionnelles seront versées au fonds départemental — je l'ai déjà indiqué — et utilisées à deux fins.

D'une part, elles seront affectées à concurrence de 40 p. 100 de leur montant à l'aide aux communes défavorisées par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou l'importance de leurs charges, notamment pour celles qui, situées à proximité de l'établissement redevable de la patente, se seront vu imposer de lourdes charges d'urbanisme ou la création d'infrastructures. Je pense ici à la situation faite aux petites villes voisines d'une commune rurale où s'est implanté un hypermarché. Il y aura donc une meilleure répartition.

D'autre part, ces ressources seront utilisées à raison de 60 p. 100 à l'encouragement au regroupement communal dans le cadre des communautés urbaines, des communes fusionnées postérieurement au 1er janvier 1971, des districts et des organismes tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles.

Les ressources affectées aux fonds départementaux seront, comme l'a noté M. Burckel, de l'ordre de 500 millions de francs par an.

Ce mécanisme permettra de concilier — car il s'agit bien de conciliation et donc d'un système qui prête le flanc à la critique — le caractère localisé de la taxe professionnelle et le renforcement de la solidarité, par le biais de l'écrêtement des patentes exceptionnelles et d'une redistribution des ressources que celles-ci procurent aux communes dont la situation est objectivement mauvaise ou qui, à la suite d'un effort de regroupement, supportent des charges nouvelles.

Enfin, dans le cas des établissements qui produisent de l'énergie ou traitent des combustibles — expression qui désigne heureusement les centrales nucléaires et les grandes centrales thermiques — les modalités de répartition de la ressource feront l'objet d'un véritable contrat entre les collectivités locales concernées.

En tout état de cause, là aussi il conviendra, au cours de la discussion des articles, de revenir sur cette question, car le texte du projet accorde au conseil général un véritable pouvoir de blocage. Vous aurez à juger, mesdames, messieurs, si cette disposition correspond aux nécessités de la mise en œuvre de la procédure contractuelle.

Localisation, simplification, allégement, résorption des distorsions de concurrence, création d'un mécanisme de solidarité : tels sont les points essentiels de ce projet.

Je voudrais maintenant dissiper deux inquiétudes dont je trouve l'écho dans le rapport de M. Burckel, l'une au sujet des petites communes rurales, l'autre au sujet des entreprises de main-d'œuvre.

En ce qui concerne les petites communes rurales, la question revêt deux aspects.

Tout d'abord, certaines d'entre elles subiront-elles une perte ? Non, puisque la charge de la patente sera transférée de certains redevables vers les autres.

Ensuite, qu'y aura-t-il de changé pour le contribuable ?

A cet égard, on peut distinguer trois cas.

Premier cas : la commune ne compte que des petits patentés. C'est le cas que j'évoquais il y a un instant. Afin que la commune ne perde rien du fait de la réforme, ces petits patentés ne bénéficieront d'aucun allégement au niveau communal. Mais le projet de loi prévoit qu'ils seront exonérés de la cotisation départementale.

Le département n'aura à faire face à aucun problème grave pour équilibrer son budget à cet égard, puisqu'il se contentera de redistribuer des allégements locaux qui représenteront une variation de charge inférieure à 2 p. 100 sur l'ensemble du département.

Le deuxième cas est plus difficile : c'est celui de la petite commune rurale qui compte un certain nombre de petits patentés et un ou deux patentés moyens.

Comme dans le cas précédent, les petits patentés seront exonérés de la cotisation départementale et bénéficieront, en outre, au niveau communal, d'un petit allégement qui sera financé par le ou les patentés moyens.

Il est évident que dans certaines hypothèses le transfert peut être sensible pour ces derniers. Prenons l'exemple extrême — il s'agit presque d'un cas d'école — d'une commune de huit cents habitants qui compte vingt-deux patentés dont vingt et un petits sont directement concernés par ce dispositif et dont le vingt-deuxième est une petite société qui emploie onze personnes. Dans le système actuel, celle-ci supporte 41 p. 100 de la patente communale alors qu'après la réforme, elle en supportera 67 p. 100. Elle subira par conséquent une forte majoration. Mais d'une part ce raisonnement ne vaut que pour la part communale de l'impôt. Au niveau de la fiscalité départementale en effet, cette société ne connaîtra pratiquement pas d'augmentation sinon uniquement l'incidence de l'allégement des petits patentés puisque la péréquation sera très large. En réalité, la progression de la patente sera donc ramenée à moins de 40 p. 100. D'autre part, la patente étant déductible de l'ensemble des impôts d'Etat — en l'occurrence de l'impôt sur les bénéfices — la surcharge fiscale terminale de la petite entreprise dans ce régime sera ramenée à environ 20 p. 100.

Sachant que trois années seront nécessaires pour y parvenir, du fait de l'étalement des bases de la réforme jusqu'en 1979...

**M. Jean Bardol.** Tout le monde y gagne ! (*Sourires.*)

**M. le ministre de l'économie et des finances.** ... je ne prétends pas que le système soit idéal, mais j'affirme que le transfert sera supportable.

**M. Jean Fontaine.** L'argument ne vaut pas pour les nombreuses entreprises soumises au régime du forfait.

**M. le ministre de l'économie et des finances.** Le troisième cas est celui des communes rurales où se trouve une usine, une entreprise importante comportant de nombreuses activités. Dès à présent, cette usine paie l'essentiel de la patente communale. Par conséquent, une augmentation de sa cotisation de quelques points suffira à compenser l'allégement des autres patentés de la commune.

**M. Henri Duffaut.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre ?

**M. le ministre de l'économie et des finances.** Volontiers.

**M. le président.** La parole est à M. Duffaut, avec l'autorisation de M. le ministre.

**M. Henri Duffaut.** Monsieur le ministre, permettez-moi de revenir un instant sur l'exemple que vous avez choisi de cette petite société qui emploie onze personnes et qui, en raison de la déduction de l'impôt sur les sociétés, ne supporterait qu'une surcharge de 20 p. 100.

En réalité, l'ancienne patente était déjà déductible des frais généraux, si bien que l'augmentation sera non pas de 20 p. 100, mais de 40 p. 100.

**M. le ministre de l'économie et des finances.** Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur Duffaut, mais convenez avec moi que si la patente ou la taxe professionnelle n'étaient pas déductibles, la surcharge aurait été beaucoup plus forte. Par conséquent, il y aura une opération de trésorerie, mais sur l'ensemble elle sera bien moins grande. (*Murmures sur divers bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

Je répondrai maintenant aux nombreuses questions qui ont été posées sur les industries de main-d'œuvre. M. Burckel nous a indiqué que la commission des lois avait, à cet égard, accepté un amendement.

L'Assemblée doit être bien consciente de la réalité de la situation. Dans le régime actuel de la patente, les industries de main-d'œuvre sont très pénalisées. En effet, l'assiette de la patente étant calculée à partir notamment d'une taxe par salarié proportionnelle au nombre d'employés et d'une taxe établie sur de vieilles valeurs locatives, il est évident que le système est beaucoup plus lourd pour les entreprises de main-d'œuvre que pour les autres. Grâce à la taxe professionnelle, nous obtiendrons une amélioration de leur sort.

La question qui se pose est de savoir si cette amélioration sera suffisante et si le système que nous avons choisi, selon lequel les valeurs locatives des installations, des outillages et des immeubles sont affectées du coefficient 1 et les salaires du coefficient 0,25, permettra de rétablir le difficile équilibre entre les entreprises de main-d'œuvre et les autres.

Selon l'actuel calcul de la patente, les industries de main-d'œuvre paient la même somme quel que soit le volume des salaires servis, qu'il s'agisse d'un bureau d'études de haute qualification ou d'une entreprise fabriquant des biens ordinaires. Or, la taxe par salarié étant fixe par définition, il n'y a aucune différence entre ces deux entreprises.

Dans le nouveau système de la taxe professionnelle, étant donné que nous partons de la base des salaires déclarés et non plus des revenus des salariés, les bases d'imposition tiendront automatiquement compte de la qualité des salariés et donc du niveau des salaires.

A cet égard, les entreprises industrielles de main-d'œuvre seront beaucoup mieux placées qu'actuellement. A l'inverse, peut-être, certaines entreprises de services employant une main-d'œuvre hautement qualifiée, paieront un peu plus de taxe professionnelle mais ce sera un juste retour des choses vers un équilibre plus satisfaisant.

Pour illustrer mon propos, j'ai pris l'exemple d'une entreprise textile employant 500 ouvriers dans une ville de 6 700 habitants située dans une région textile de France. Pour elle, le passage du régime de la patente à celui de la taxe professionnelle se traduira par une diminution des bases d'imposition de 49 p. 100. Il s'agit bien d'une entreprise de main-d'œuvre industrielle actuellement pénalisée par l'aspect forfaitaire de la taxe par salarié.

Un deuxième exemple fera mieux comprendre la situation des industries de main-d'œuvre. Pour son service comptable, un établissement financier a le choix entre le recrutement de 40 employés ou la location d'un ordinateur pour un coût annuel égal au salaire de ces 40 employés. S'il choisit l'ordinateur, les bases de la taxe professionnelle de cet appareil seront cinq fois plus élevées que celles correspondant aux salaires des 40 employés. En effet, pour le calcul des bases d'imposition, nous prenons en compte les valeurs locatives des installations et des outillages pour 1 et les salaires pour 0,25. Dans cet exemple concret, l'établissement financier sera invité à ne faire que des investissements en matériels astucieux.

**M. Paul Vauclair.** Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. le ministre de l'économie et des finances.** Volontiers !

**M. le président.** La parole est à M. Vauclair avec l'autorisation de M. le ministre.

**M. Paul Vauclair.** Monsieur le ministre, j'ai écouté attentivement les exemples que vous avez choisis s'agissant des industries de main-d'œuvre.

A la suite des réactions suscitées dans les entreprises de main-d'œuvre, nous contestons le critère que vous avez retenu non dans son principe mais du fait qu'il les pénalise en retenant les salaires pour base de calcul de l'impôt.

Nous retrouvons la même discrimination dans la répartition des charges sociales de ces entreprises.

Il convient, me semble-t-il, de tenir compte de ces revendications qui me paraissent justifiées. En effet, à une époque où l'on se préoccupe de la situation de l'emploi, où la standardisation de la production par la machine prend une place de plus en plus grande, les métiers non mécanisables sont finalement les plus imposés.

**M. le ministre de l'économie et des finances.** J'ai essayé, monsieur Vauclair, de vous démontrer que le passage de la patente à la taxe professionnelle se traduira, pour la plupart des véritables industries de main-d'œuvre de type industriel ou de type commercial, par une diminution des bases d'imposition au détriment des entreprises dans lesquelles la pyramide des salaires est plus élevée ou bien dans lesquelles la valeur locative des installations est plus importante.

Sur les exonérations — à propos desquelles il a prétendu que le Gouvernement avait manqué de fantaisie — sur les coopératives agricoles notamment sur lesquelles nous reviendrons au moment de la discussion des amendements et sur les principales caractéristiques de ce projet de loi, M. Burckel a présenté des remarques excellentes. Je me permets à ce propos de vous renvoyer à son rapport.

Mais, monsieur le président, ainsi que je l'ai indiqué, ce projet de loi sur la taxe professionnelle s'inscrit dans un plan d'ensemble. Je conclurai sur ce point.

Comme je l'ai signalé au début de mon exposé, l'objectif du Gouvernement, dans ce projet de loi, n'est pas de majorer les ressources des collectivités locales, mais d'achever la réforme longue, complexe et difficile des impôts directs locaux et de mettre à leur disposition un impôt localisé simple et suffisamment élastique, permettant d'alléger la charge des petits redevables, n'ayant pas sur le plan de la concurrence des effets trop pernicieux et servant à améliorer la solidarité entre elles.

J'ai annoncé, lors de l'examen de la loi de finances pour 1975, que le Gouvernement entendait faire de cette année le point de départ d'une réforme profonde des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales. Des mesures qui ont été prises, soit par la loi de finances pour 1975, soit depuis lors ont confirmé que telle était bien son intention.

Par la suite, M. Michel Poniatowski, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, et M. Jacques Chirac, Premier ministre, ont eu l'occasion d'exposer devant le Sénat d'abord, devant l'union des maires de France ensuite, divers projets s'intégrant dans ce plan d'ensemble. Aussi, me permettrai-je de me référer à leurs déclarations.

Comme je l'ai souligné devant les deux commissions qui m'ont déjà entendu sur ce sujet, le projet de loi instituant la taxe professionnelle est un élément, mais non le seul, d'un vaste programme de réforme dont le Gouvernement a délibéré...

**M. Jean Bardol.** Vaste mais maigre !

**M. le ministre de l'économie et des finances.** Je maintiens l'adjectif « vaste ».

**M. Dominique Frelaut.** Voire vide.

**M. le ministre de l'économie et des finances.** Nous le verrons dans cinq ou six ans. Mieux vaut un programme maigre, mais réussi, qu'un vaste discours dépourvu d'efficacité. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Avant de vous citer les éléments essentiels de ce programme, vous me permettrez de remarquer à titre personnel que de bons esprits ont cru conforme à la vérité de prétendre que ce programme avait suscité des tensions au sein du Gouvernement, que tel ministre était pour, tel autre contre. En réalité, le Premier ministre, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, le ministre de la justice, le ministre de l'équipement et moi-même nous sommes réunis pendant de nombreuses heures pour examiner les problèmes qui se posaient. Nous sommes parvenus à des conclusions unanimes. Nos propositions ont fait l'objet d'études en conseil interministériel et en conseil des ministres. M. le Président de la République a approuvé l'essentiel des orientations que nous suggérions. Par conséquent, le plan que je vous présente correspond à la position de l'ensemble du Gouvernement.

En cinq ou six ans, avec le concours de tous les élus nationaux, régionaux, locaux, notre objectif consistera à renforcer les structures des collectivités locales, à simplifier leurs relations avec l'Etat et à accroître les ressources locales.

M. Burckel a conclu tout à l'heure — j'ai retenu la formule et l'ai faite mienne en ma qualité d'élu local — qu'il s'agit de la priorité des priorités. En effet, tant sur le plan des structures que sur celui des ressources, nous avons beaucoup à faire. Chacun sait que l'entreprise sera longue, difficile et coûteuse si l'on ne veut pas qu'elle soit « vide », comme le prétendait M. Frelaut ; il faudra donc du temps. Tel est l'ouvrage auquel nous nous sommes attelés.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur aura l'occasion de vous exposer la partie du plan gouvernemental concernant le renforcement des structures communales. Je me bornerai à en rappeler les trois caractéristiques principales.

Le renforcement des structures communales n'aura pas de caractère obligatoire car il s'agit moins de contraindre que d'inciter au mouvement de regroupement qui se dessine et de persuader de son utilité.

Ce renforcement résultera d'actions multiples portant sur tous les aspects de l'organisation locale, qu'il s'agisse des aides aux communes fusionnées, de la modification du régime de Paris et de la région parisienne, ou de la poursuite du développement des attributions et des compétences des régions. A cet égard, je rappelle que sans drame, sans conflit particulier et sans objurgation extraordinaire, nous avons transformé les méthodes de contrôle financier des régions et que j'ai accepté sans me faire prier — ce qui a surpris, paraît-il, nombre de personnes — de passer d'un système de contrôle *a priori* à un contrôle *a posteriori*. Un tel système me paraît en effet de nature à améliorer le fonctionnement des instances régionales.

L'amélioration de la gestion des personnels communaux sera un objectif fondamental dans les années à venir. Ils constituent les véritables infrastructures de la gestion communale. Or, actuellement, liés par les mécanismes généraux de la fonction publique, leur recrutement et leur formation sont difficiles. En effet, ils ne bénéficient pas des mesures d'aide à la formation et au recrutement, ni des rémunérations auxquelles ils pourraient prétendre.

Le renforcement des structures locales résultera enfin de la mise à la disposition des communes et des départements de formules juridiques nouvelles, leur offrant des possibilités d'association adaptées à la diversité des situations. Ces formules qui contribueront à la réanimation du cadre de vie local — je songe, en particulier, aux syndicats cantonaux — seraient un instrument mis à la disposition des communes d'une manière purement facultative. Leur définition résultera d'une réflexion conduite en étroite liaison avec les associations d'élus locaux et les parlementaires. M. le ministre de l'intérieur, ministre d'Etat, s'y est d'ailleurs engagé.

Simplifier les relations entre l'Etat et les collectivités locales est un deuxième objectif, tout aussi important et complexe. Le Gouvernement entend réexaminer et réformer l'ensemble de leurs rapports, catégorie de financement par catégorie de financement.

Un triple impératif inspirera cette démarche : d'abord, mieux identifier les compétences, les responsabilités et les modes de financement ; ensuite, raccourcir les circuits de financement en évitant la multiplication de ressources différentes pour une même opération qui se traduit par des retards considérables et une augmentation des coûts car avant que chacune des autorités finançant un projet ne donne son accord s'écoulent malheureusement de nombreux mois ; enfin, ne pas provoquer, à cette occasion, de transferts de charges au détriment des collectivités locales et essayer, au contraire, de faire reprendre par l'Etat certaines charges qu'elles assumaient jusqu'à présent pour leur compte.

Vous savez que le Premier ministre a déclaré, au congrès de l'union des maires de France — sans anticiper sur les résultats de la future concertation — que la première étape de l'ajustement serait l'accélération de la nationalisation des collèges d'enseignement secondaire qui serait réalisée en deux étapes. La seconde serait la substitution progressive aux subventions sectorielles d'équipement de concours financiers plus globaux.

Enfin — cela nous concerne tous — le système d'emprunts des collectivités locales serait réexaminé avec la volonté d'abandonner progressivement le lien établi entre subventions de l'Etat et prêts et d'attribuer ceux-ci de manière plus globale en fonction de la situation financière et des besoins d'équipement des collectivités locales dans le cadre de programmes pluriannuels. Ainsi, quelle que soit leur dimension, elles pourraient disposer d'une espèce de contrat d'emprunt sur une longue durée leur permettant de réaliser les équipements qui leur sont nécessaires.

Pour cela, il convient évidemment d'accroître les ressources locales, ce qui constitue la troisième orientation de ce plan gouvernemental.

Je vous rappelle que depuis un an nous avons accompli plusieurs progrès dans cette voie. Ces progrès ont été certes discutés, mais lorsqu'on en fait le bilan, on s'aperçoit que les résultats obtenus sont positifs.

Sur le plan fiscal, permettez-moi de rappeler que la loi de finances pour 1975 a prévu qu'à compter du 1er novembre prochain, une option d'assujettissement à la T. V. A. sera offerte aux collectivités locales pour les régies qui ont un caractère industriel — eau, assainissement, marchés d'intérêt national, abattoirs, enlèvement et traitement des ordures, des déchets et des résidus. Je vous signale qu'en année pleine, ce transfert de ressources représentera, au détriment du budget de l'Etat, huit cents millions de francs.

D'autre part, depuis le 1er juillet 1974, le taux de la T. V. A. sur les transports de voyageurs a été ramené de 17,6 à 7 p. 100. Les subventions des collectivités aux réseaux locaux correspondants ont donc été abaissées à due concurrence, et l'ensemble de cette opération a été compensé par une modification interne de la fiscalité en ce qui concerne la T. V. A. et les taxes sur l'essence, et sans qu'aucune charge nouvelle n'en résulte pour les collectivités locales.

Je rappelle également que, sur le plan de la trésorerie, les versements d'impôts locaux ont été opérés en 1974 sur la base, non plus des rôles émis, mais de montants prévus dans le budget des collectivités locales. A la fin de l'année 1974, conséquence de cette décision, le compte d'avance aux collectivités locales a d'ailleurs accusé un déficit considérable.

En ce qui concerne le versement représentatif de la taxe sur les salaires dont nous avons longuement discuté lors de l'examen de la loi de finances pour 1975, j'ai accepté l'année dernière, à la suite d'une initiative commune à la majorité et à l'opposition de cette assemblée, que la régularisation du V. R. T. S. d'un exercice donné soit effectuée avant la fin du premier semestre de l'exercice suivant, et ce sans intervention d'un loi de finances rectificative. En 1974, 1 151 millions de francs ont été versés aux communes dans le courant de l'été au titre de cette régularisation.

Aujourd'hui, je puis annoncer, en accord avec mon collègue M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, que sur la base des données comptables résultant des centralisations opérées par la direction générale des impôts la régularisation de l'exercice 1974 s'établira à 1 617 millions de francs. Après avis du comité du fonds d'action locale qui sera saisi dans les prochains jours, ce montant sera réparti entre les collectivités locales auxquelles il procurera un supplément de ressources de 697 millions de francs par rapport à la majoration de 5 p. 100 qu'elles avaient été autorisées à retenir dans leurs budgets primitifs de 1975 et qui correspondait à un produit global de 920 millions de francs.

Par conséquent, le produit total du V. R. T. S., qui additionne le montant prévu en loi de finances initiale et celui de la régularisation, passera de 17 001 millions de francs en 1974 à 20 027 millions de francs en 1975 — 18 410 millions de francs inscrits dans la loi de finances et 1 617 millions de francs au titre de la régularisation. Le taux de progression sera donc de 17,8 p. 100, taux de progression que ne connaît aucune autre ressource publique de l'Etat ou des collectivités locales. Le V. R. T. S. constitue donc une recette à très grand rendement.

Mais l'important, c'est ce que nous allons faire maintenant. Ainsi que M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, l'a annoncé, l'intention du Gouvernement est de mettre en place un fonds d'aide à l'équipement des collectivités locales qui sera alimenté d'une part par une fraction du versement qui sera institué par la loi foncière que vous aurez à débattre prochainement et, d'autre part, par un apport net de l'Etat. Cet apport sera calculé de façon qu'au bout de cinq ou six ans — durée sur laquelle sera étalé ce plan — ajouté aux autres transferts dont bénéficient les collectivités locales, le fonds dispose d'une ressource totale équivalente à celle qu'aurait constituée la T. V. A. payée sur les équipements des collectivités locales.

Ce mécanisme commencera à fonctionner en 1976, et la définition des clés de répartition des ressources du fonds entre les collectivités locales fera l'objet d'une large concertation. Nous avons d'ores et déjà mis au point un projet simple, qui propose la clé de répartition suivante : 50 p. 100, en fonction du montant moyen d'investissement au cours des trois dernières années — cela ne présente pas de difficulté, car chaque collectivité locale connaît son budget d'investissement : 25 p. 100 au prorata de la capacité financière de la collectivité locale ; 25 p. 100 au prorata de l'autofinancement calculé, comme pour les travaux, sur les trois dernières années.

Le critère fondé sur le volume de travaux effectué sera donc corrigé par la capacité financière de la collectivité locale intéressée et par son effort d'autofinancement.

Ainsi, dans le cadre de ce plan d'ensemble, le Gouvernement s'efforcera d'aboutir à un vaste transfert. En effet, si nous ajoutons les transferts qui résulteront de la simplification à ceux qui proviennent de l'alimentation régulière et croissante du fonds d'aide à l'équipement des collectivités locales, nous parvenons à un montant total très important qui nous permettra, je pense, de régler d'une manière pragmatique, progressive et concrète le problème délicat des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, problème à la solution duquel M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, et moi-même sommes très attachés. Je suis d'ailleurs heureux d'avoir prononcé ces quelques paroles sur l'amélioration des relations entre l'Etat et les collectivités locales en sa présence. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*).

Mesdames, messieurs, au terme de cette présentation, trop sommaire, j'en ai conscience, et après l'excellent rapport de M. Burckel...

**M. Robert-André Vivien.** Très bien !

**M. le ministre de l'économie et des finances.** ... je tiens à souligner que le projet de loi qui vous est soumis constitue un progrès sur la voie d'une indispensable réforme de la fiscalité directe des collectivités locales. Pour des raisons que chacun comprendra, nous avons étalé sur huit années la mise en place du dispositif proposé afin de laisser toutes les évolutions se produire, et avec le souci de ne léser ni les contribuables, surpris par la modification des bases d'imposition, ni les collectivités locales surprises dans leur effort d'ajustement à une conjoncture difficile.

Enfin, le remplacement de la patente par une taxe professionnelle s'inscrit dans le cadre beaucoup plus vaste et plus important de la revision très profonde, et à laquelle nous attachons un très grand prix, des rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

Au cours de la discussion des articles nous examinerons de nombreux amendements, mais je me permets de vous demander de bien vouloir adopter les dispositions de ce projet de loi, car elles sont nécessaires pour moderniser et simplifier un élément important de notre fiscalité.

Beaucoup s'y sont essayé, et nous sommes aujourd'hui sur le point d'aboutir. Je vous demande donc de m'aider à mener ce texte jusqu'à sa promulgation, après un large débat et une vaste concertation au moment des engagements.

Comme je l'ai expliqué à M. le rapporteur, au moment où se déroule ce débat, il se trouve que les ministres des finances d'une quarantaine de pays de régimes politiques et économiques fort divers sont réunis à Paris. Des nuits entières jusqu'au petit matin, nous discutons de problèmes aussi intéressants que le rôle de l'or, le régime des droits de tirages spéciaux, le problème de la flexibilité des taux de change ou le développement économique, et vous comprendrez qu'il me sera difficile de me partager à parts égales entre mes obligations internationales et mes obligations à l'égard du Parlement. Je tiens donc à présenter mes excuses à ceux d'entre vous que je n'aurai pas le loisir d'entendre au cours de la discussion générale, mais, bien entendu, je participerai à la discussion des articles.

En conclusion, mesdames, messieurs les députés, je vous demande de bien vouloir adopter les dispositions du projet de loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Torre.

**M. Henri Torre.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, si l'unanimité peut se faire aisément dans cette Assemblée c'est bien pour constater que nos collectivités territoriales doivent assumer des charges de plus en plus lourdes, et que, pour faire face à ces charges, elles disposent de ressources insuffisantes, peu évolutives et mal réparties.

Mais si les uns en imputent la responsabilité au Gouvernement et minimisent la portée des réformes qu'il propose, les autres — je veux parler de notre majorité — souhaitent qu'un débat large et constructif s'instaure sur l'ensemble de ces problèmes.

La discussion du projet de loi instaurant la taxe professionnelle s'inscrit bien dans le cadre d'ensemble de la réforme des finances locales si souvent réclamée par cette assemblée, et elle en constitue un des éléments essentiels.

L'intervention que je vais faire à cette tribune, au nom du groupe des républicains indépendants, se situera donc à ce niveau de nos préoccupations, pour en venir ensuite au projet de loi lui-même.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, a exposé au Sénat, et M. le ministre de l'économie et des finances à cette assemblée, le plan de cinq ans du Gouvernement, qui embrasse à la fois le problème des structures des collectivités locales et de leurs rapports avec l'Etat et celui de leurs ressources.

En ce qui concerne le renforcement des structures locales, il semble qu'en dehors des réformes fondamentales qui vont intervenir pour la région parisienne et qui mettront fin à un siècle de méfiance envers la capitale, le Gouvernement veuille poursuivre la politique d'incitation au regroupement basée sur le volontariat.

Nous ne pouvons qu'approuver une telle orientation, mais nous restons convaincus que toute politique basée sur le volontariat ne pourra obtenir de résultats satisfaisants que si elle est accompagnée d'un véritable ensemble d'incitations financières. C'est, en effet, l'insuffisance de celles-ci qui explique, en grande partie, l'échec de la loi de juillet 1971.

Vous prévoyez aussi, monsieur le ministre d'Etat, dans le cadre de la clarification des compétences, une meilleure définition des niveaux d'intervention de chacune des collectivités. Mais il faudra alors leur conférer les pouvoirs et les moyens nécessaires.

Nous estimons que l'accroissement de l'autonomie des collectivités par rapport à l'Etat dépend, pour une part, de la réponse qui sera apportée au problème du renforcement de leurs structures. Mais, n'en doutons pas, le véritable gage de cette autonomie, c'est l'adaptation de leurs ressources, actuellement stagnantes, à leurs besoins qui croissent avec une inquiétante rapidité.

Le Gouvernement semble s'être saisi avec détermination de ce dossier dont il faut bien admettre que, jusqu'à présent, il a davantage fait l'objet de déclarations d'intention que de réalisations.

Il nous propose donc deux grandes orientations : le retransfert de charges incombant à l'Etat, mais actuellement supportées par les collectivités locales, et l'accroissement de l'aide à l'équipement pour compenser les débours des communes au titre de la T. V. A.

Le transfert des charges relatives aux frais de justice et de police supportés par les communes constitue une mesure positive, mais vous savez, monsieur le ministre, qu'elle ne touchera qu'un nombre de villes limité ; sa portée en sera donc restreinte.

Plus intéressante m'apparaît la décision d'accroître l'effort de l'Etat pour la couverture des charges d'enseignement.

En nationalisant l'ensemble des C. E. S. dans un court délai vous répondez à un vœu que nous avons maintes fois exprimé. Mais il me semble nécessaire d'aller plus loin et de réduire aussi la part des frais de fonctionnement — actuellement 35 p. 100 — qui incombe encore aux communes après nationalisation, et qui pèse très lourdement sur leurs budgets, y compris sur le budget de celles qui ne sont pas le siège des établissements.

**M. Jean Fontaine.** Très bien ! C'est très important.

Ces 35 p. 100 ne signifient rien !

**M. Henri Torre.** Mais le point le plus important de votre plan est la création du fonds d'aide aux collectivités locales qui sera alimenté à la fois par une partie de la taxe foncière et par des dotations budgétaires dont M. le ministre de l'économie et des finances a dit qu'elles atteindraient, en cinq ou six ans, le montant de la T. V. A. sur les équipements, soit environ 4 800 millions de francs.

Je voudrais, à ce sujet, exprimer deux craintes. La première tient à ce que je crois être une surévaluation des ressources qui pourraient provenir de la nouvelle taxe foncière. Prévoir deux milliards de recettes pour les communes, dont un milliard irait à la péréquation, me semble un peu optimiste.

La seconde a trait aux contraintes budgétaires qui risquent, au fil des années, de vous éloigner, monsieur le ministre, des louables intentions qui ont été exprimées.

Vous savez, par expérience, que les crédits d'équipement inscrits au budget sont ceux qui subissent le plus les contrecoups de la conjoncture. Nous n'avons pas eu, jusqu'à présent, de véritable politique volontariste des équipements, et sans vouloir reprendre une formule bien connue, je serais tenté de dire que dans notre budget, l'équipement c'est ce qui reste lorsqu'on a couvert toutes les autres dépenses.

Je crains donc que, quelle que soit votre volonté politique — et nous savons qu'elle est réelle, monsieur le ministre — le montant des crédits affectés au fonds d'aide ne subisse par trop les aléas d'une conjoncture dont nous n'avons d'ailleurs toujours pas la maîtrise.

Il aurait donc été préférable, pour compenser la perte de la T. V. A. sur les équipements, de céder aux communes une ou plusieurs ressources fiscales sûres et évolutives. Pour le Gouvernement le résultat budgétaire eût été le même, mais la garantie pour les collectivités eût été, elle, beaucoup plus réelle.

Je pense, en particulier, qu'il serait tout à fait normal que l'Etat fasse bénéficier les communes de tout ou partie de l'impôt sur les plus-values immobilières. Ces plus-values sont, certes, liées à l'évolution du coût de la vie et à l'évolution économique, mais elles le sont aussi et surtout, aux équipements urbains dont la charge est en quasi-totalité, assumée par les collectivités.

Telles sont les brèves réflexions que je voulais exprimer au nom de mon groupe sur le plan de cinq ans dont nous aurons, je l'espère, l'occasion de reparler en détail à l'automne prochain, afin, monsieur le ministre d'Etat, que les perspectives définies par le Gouvernement puissent devenir des réalités.

J'en viens au second volet de mon propos, c'est-à-dire au texte qui nous est soumis.

Il était grand temps de faire disparaître de notre législation fiscale, l'un des impôts les plus archaïques, les plus injustes et les plus mal supportés par nos concitoyens.

M. le Président de la République a insisté à diverses reprises, sur notre devoir et sur celui du Gouvernement, de légiférer en termes clairs et compréhensibles pour l'ensemble des citoyens.

Que dire d'un ensemble de textes qui comportait 1 650 rubriques professionnelles et fondé sur des bases périmées et difficiles à apprécier, le tout étant compliqué de systèmes de péréquation, de répartement et de sous-répartement, sans compter les abattements que nous avions votés pour satisfaire les revendications de certaines catégories professionnelles.

La connaissance et la compréhension de ces textes ne pouvaient qu'être le monopole de quelques initiés, ce qui n'est pas admissible.

On dit qu'au ministère de l'économie et des finances, pourtant riche en éminents spécialistes, un seul fonctionnaire était parfaitement au courant de tous les détails législatifs et réglementaires relatifs à la patente. Encore vient-il, si mes informations sont exactes, de prendre sa retraite, ce qui ne laisse pas d'être inquiétant. (*Rires.*)

**M. Jean Foyer,** *président de la commission.* C'est pour cela que l'on réforme la législation !

**M. Henri Torre.** Il n'était que temps, car nous risquions de nous retrouver dans l'obscurité la plus totale.

Le texte que vous nous présentez a donc au moins le mérite de la clarté et de la simplification.

Désormais, les redevables pourront, par avance, connaître leur imposition, et les services administratifs et les maires seront en mesure de répondre en connaissance de cause aux questions qui leur seront posées.

Vous avez fort bien fait, dans cet ordre d'idées, de renoncer à prendre en considération les bénéfices, ce qui n'aurait pas donné une meilleure assiette à l'impôt, mais aurait, en revanche, posé de nombreux problèmes pour les entreprises qui exercent leur activité dans plusieurs communes ou départements.

Mais la simplification, pour notable qu'elle soit, n'est pas le principal mérite de votre texte.

Je rappelle qu'outre sa complication et son archaïsme les reproches adressés à la patente soulignaient son injustice, son inadaptation à l'évolution économique, et les disparités de ressources qu'elle créait au profit de certaines communes favorisées par d'importantes implantations industrielles.

Par la prise en considération des valeurs locatives et du quart de la masse salariale, vous avez assis l'impôt sur des bases évolutives et vous avez répondu, monsieur le ministre, aux demandes pressantes de cette assemblée tendant à alléger la charge incombant aux petits redevables.

C'est la raison pour laquelle j'ai été quelque peu surpris, au cours des débats en commission, de constater que certains de nos collègues s'inquiétaient maintenant de l'importance des transferts qui allaient en résulter, transferts pourtant inévitables si nous voulons réaliser une réforme équilibrée.

Cependant, en la matière, nous ne pouvons soupçonner M. le ministre de l'économie et des finances de nourrir quelque noir dessein, puisque le glissement de la charge de la taxe, déductible des résultats, des bénéficiaires du forfait ou des petits redevables de l'impôt sur le revenu, vers des contribuables passibles de l'impôt sur les sociétés, entraînera pour l'Etat une perte de ressources sensible.

Je ne puis m'associer davantage à ceux qui estiment beaucoup trop élevée la prise en considération de 25 p. 100 de la masse salariale et qui craignent qu'elle ne soit dissuasive pour les créateurs d'emplois.

J'observe simplement que la charge qui en résultera représentera seulement le tiers de celle qui est actuellement supportée par les entreprises pour alimenter les fonds de chômage ; par ailleurs, un impôt qui serait exagérément assis sur les valeurs locatives serait beaucoup moins évolutif que celui qui nous est proposé.

Quant aux coopératives agricoles, les membres de mon groupe estiment que l'abattement de 50 p. 100 dont elles bénéficieront se justifie en particulier par le fait que leur activité peut, dans une certaine mesure, être considérée comme le prolongement naturel des exploitations.

Enfin, messieurs les ministres, je vous demande de déposer un amendement à l'article 2 du projet par lequel les établissements secondaires de l'enseignement libre seraient exonérés de la taxe. Un tel amendement tombant sous le coup de l'article 40 de la Constitution, je n'ai pu le déposer moi-même en commission.

**M. Jean Foyer,** *président de la commission.* Votre interprétation de l'article 40 de la Constitution me semble erronée.

**M. Henri Torre.** Jusqu'à présent ces établissements payaient une patente à taux réduit, mais ils risquent de voir leur imposition sensiblement accrue du fait des nouvelles bases proposées. Or, ils ne sont pas en mesure de supporter une augmentation de leurs charges.

Pour répondre à M. le président Foyer, mon amendement serait bien tombé sous le coup de l'article 40 de la Constitution,

puisque ces établissements étaient — même si l'administration des finances se montrait particulièrement bienveillante à leur égard — effectivement assujettis à la patente.

**M. Jean Foyer,** *président de la commission.* Monsieur Torre, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Henri Torre.** Je vous en prie, mon cher collègue.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. Jean Foyer,** *président de la commission.* Monsieur Torre, je ne partage pas votre interprétation de l'article 40 de la Constitution.

En effet, l'article 40 déclare irrecevable les amendements qui tendent à diminuer les recettes ou à augmenter les dépenses. Or, nous discutons d'un projet de loi dont le premier principe est de supprimer un impôt existant.

Il fait donc table rase et nous avons complète liberté pour la définition de l'assiette et la détermination des contribuables qui seront assujettis à un impôt entièrement nouveau.

**M. Jean Fontaine.** Mais on retrouve les anciennes bases.

**M. Jean Foyer,** *président de la commission.* Sinon, je me demande à quoi serait réduit le pouvoir du Parlement en matière de réforme fiscale.

**M. Jean Fontaine.** On a seulement changé le nom de l'impôt !

**M. André-Georges Voisin.** Comme membre de la commission des finances, je suis au regret de répondre à M. le président de la commission des lois que la non-application de l'article 40 de la Constitution à la disposition proposée par M. Torre entraînerait une perte de recettes pour les collectivités locales.

**M. Jean Foyer,** *président de la commission.* Pas du tout !

**M. André-Georges Voisin.** Et il entre bien dans les attributions de la commission des finances de l'empêcher en veillant à la stricte application de l'article 40.

**M. le président.** Monsieur Voisin, j'ai permis à M. Foyer d'intervenir avec l'autorisation de l'orateur. Mais je ne puis vous laisser ouvrir un débat.

**M. André-Georges Voisin.** Je le regrette.

**M. Jean Foyer,** *président de la commission.* L'objection de M. Voisin me semble hors de propos.

En effet, ce projet définit l'assiette d'un impôt de répartition, sans que son produit total soit modifié. Il s'agit uniquement de déterminer sur quelles catégories de contribuables portera la charge fiscale.

Le Parlement a donc toute liberté quant à la détermination des bases d'imposition et des exonérations.

**M. Jean Fontaine.** Je demande la parole.

**M. le président.** Je ne puis vous la donner, monsieur Fontaine, mais il vous sera loisible d'intervenir lors de l'examen de l'amendement.

**M. Jean Fontaine.** Si un amendement est déposé !

**M. le président.** Monsieur Torre, veuillez poursuivre.

**M. Henri Torre.** Puisque vous êtes revenu au banc du Gouvernement, monsieur le ministre de l'économie et des finances, je renouvelle mon souhait de vous voir déposer un amendement exonérant de la taxe l'enseignement libre. En effet, les nouvelles bases d'imposition risquent d'alourdir les charges de ces établissements et de mettre ainsi l'enseignement libre en difficulté.

Je n'ai pu déposer moi-même un tel amendement car il serait tombé sous le coup de l'article 40 de la Constitution et c'est à ce propos que s'est instauré ce débat juridique approfondi avec M. le président de la commission des lois.

Je rappelle que lors de la discussion du projet instituant la taxe d'habitation, qui est aussi un impôt de répartition, à plusieurs reprises, au nom du Gouvernement, j'ai opposé l'article 40 de la Constitution à plusieurs amendements et que je sache cette procédure n'avait suscité aucune réaction particulière.

**M. Dominique Frelaut.** Si, nous, nous avions protesté plusieurs fois !

**M. Jean Foyer,** *président de la commission.* Je devais sommeiller ! *Quandoque dormitat bonus Homerus.* (*Sourires.*)

**M. Henri Torre.** Ce matin, monsieur le président Foyer, vous êtes parfaitement réveillé !

Il me paraîtrait normal aussi, monsieur le ministre, d'exonérer les régies municipales qui vont se créer en vue de bénéficier de la récupération de la T. V. A. Car il serait quelque peu inélégant d'accorder aux communes un avantage financier et d'en restreindre immédiatement la portée par l'assujettissement à une taxe dont les effets seront, de toute évidence, dissuasifs.

La justice que nous tenons à instaurer n'est pas seulement liée à des transferts de charges à l'intérieur d'une collectivité ou à des exonérations. Elle vise aussi à réduire les énormes disparités qui existent actuellement entre les communes et les départements.

L'article 12 du projet répond à nos préoccupations sur ce point, puisqu'il permettra effectivement de ramener ces disparités à des proportions acceptables.

Il permettra aussi — et c'est essentiel — d'éviter que des transferts de charges excessifs ne soient réalisés, à l'avenir, de la taxe d'habitation vers la taxe professionnelle.

Je le répète, les principaux reproches adressés à la patente tiennent à sa complication, à son injustice, à son manque d'adaptation à l'évolution économique et à sa mauvaise répartition entre les collectivités.

J'ai exprimé ma conviction que le projet apportera un texte de simplification et de justice. Mais répond-il à nos autres préoccupations ?

A l'époque où, dans cette Assemblée, je rapportais le budget du ministère de l'intérieur, j'ai toujours insisté sur le fait qu'à mon sens le plus grave défaut de notre fiscalité locale était d'être assise sur des éléments immobiliers et statiques.

Certes, la réforme de la taxe d'habitation n'a pas enlevé à cet impôt son caractère immobilier, mais la loi du 31 décembre 1973 et celle qui l'a complétée, permettent maintenant de ne plus se référer à des bases statiques.

L'instauration de la taxe professionnelle en remplacement de la patente est plus significative encore : la prise en considération de la valeur locative des matériels et outillages estimés à leur valeur réelle, et des salaires, permettra aux bases d'imposition de progresser dans des conditions satisfaisantes, en fonction de l'évolution des entreprises ; les collectivités n'auront donc plus à procéder à des majorations de taux frappant indistinctement tous les contribuables.

Lorsque la charge sera mieux répartie et que l'impôt évoluera spontanément, je suis convaincu que les collectivités tireront davantage de profit d'une taxe dont pourtant la réforme, en elle-même, n'était pas destinée à leur procurer des ressources nouvelles.

J'en viens maintenant aux distorsions considérables de ressources que la patente a créées entre les collectivités, afin d'apprécier si le texte qui nous est soumis remédie à cet état de fait.

Car, si personne ne conteste l'insuffisance des moyens des communes et des départements, personne ne conteste davantage que certaines communes bénéficient d'une situation financière florissante et peuvent s'offrir des équipements somptuaires, quand les communes voisines se débattent dans des difficultés inextricables.

**M. Pierre Weber.** C'est vrai !

**M. Henri Torre.** En revanche, dans les communes où la patente est de faible rapport — en général dans les communes-dortoirs ou les communes rurales — les effets du poids de la fiscalité locale sont socialement déplorables.

Dans les communes-dortoirs, confrontées à de pressants besoins d'équipements sociaux et culturels, l'insuffisance de la contribution des patentes a entraîné une charge excessive de la taxe d'habitation, qui peut grever le budget des familles modestes d'une contribution représentant parfois deux mois de loyer.

Dans les communes rurales, c'est l'impôt foncier, principale de leurs ressources, qui pèse très lourdement sur les exploitations familiales et contribue, sans aucun doute, à l'exode rural.

Il était donc nécessaire de prévoir un mécanisme de redistribution de la taxe professionnelle par prélèvement sur les communes dont le potentiel fiscal est le plus élevé.

J'avais tout d'abord craint, monsieur le ministre, qu'un tel mécanisme ne fût pas prévu dans le texte, mais il figure bien à l'article 16.

Cependant, la redistribution qui en découlera sera trop modeste et je souhaiterais, pour les établissements nouveaux, que la moyenne par habitant prise en considération soit de 5 000 francs et non de 10 000 francs. Je vous rappelle qu'en commission des finances vous avez déclaré ne pas être hostile à une telle mesure.

Quant à la répartition des ressources du fonds départemental, à raison de 40 p. 100 entre les communes défavorisées et de 60 p. 100 entre les communes regroupées, je ne voudrais pas, monsieur le ministre d'Etat, qu'elle incite le Gouvernement à estimer que, dans l'avenir, il pourra se dispenser de tout effort, sur ses propres ressources, pour encourager la réforme des structures communales.

La réforme qui nous est proposée aujourd'hui n'atteindrait pas ses principaux objectifs si, rénovant la plus importante des quatre « vieilles », elle n'ouvrait pas la porte à une remise en ordre de l'ensemble des ressources des collectivités.

Ne nous y trompons pas : l'une des principales sources de distorsion des impositions communales et départementales a toujours résidé dans le carcan des principaux fictifs.

Plus encore que la différence de pression fiscale d'une commune à l'autre, c'est souvent l'existence de ces cloisons étanches entre les taxes qui a été l'origine de certaines charges insupportables ou de situations scandaleusement privilégiées.

Vous nous proposez, monsieur le ministre, de sortir en trois ans, de ce système bloqué, injuste et archaïque.

Ce délai, qui peut paraître long, est toutefois nécessaire et raisonnable : cumuler sur une trop courte période les conséquences des transferts de charges découlant de la réforme de la taxe d'habitation et celles découlant de l'instauration de la taxe professionnelle aurait été excessif et difficilement supportable.

Certains craignent que les collectivités n'abusent, à partir de 1979, des possibilités nouvelles qui leur seront ainsi offertes.

En ce domaine, les membres de mon groupe ont le souci de concilier une liberté communale que nous réclamons depuis longtemps et la mise en place d'un système qui évite les abus et les déséquilibres qui pourraient se créer à l'encontre de telle ou telle catégorie de contribuables.

Par la référence à un taux communal moyen pour la taxe professionnelle et à un écart maximum entre elles pour les trois autres taxes, vous répondez à notre attente, mais peut-être avez-vous été trop restrictif pour la liberté de fixation des taux.

Vous avez évoqué ce problème il y a quelques instants et sans doute sera-t-il repris lors de la discussion des articles du projet.

Telles sont, mes chers collègues, les remarques que je voulais présenter sur le texte proposé par le Gouvernement.

Ce texte va incontestablement, ce qui était notre exigence, dans le sens de la simplification, de la justice, d'une meilleure répartition des ressources entre les collectivités et aussi d'une plus grande liberté pour elles.

Mais je retrouve, au cours de ce débat, les mêmes appréhensions qui s'étaient manifestées lors de la discussion du projet sur la taxe d'habitation.

Certains semblent pris d'une sorte de vertige lorsqu'il s'agit de réformer, de réaliser le changement et d'aller de l'avant. Ils vous reprochent, monsieur le ministre, de ne pouvoir leur donner avec précision toutes les conséquences exactes et précises du nouveau texte.

Or s'il est impossible de tout apprécier, de tout chiffrer, de tout prévoir dès maintenant, nous aurons toujours la possibilité de retoucher la loi, si la nécessité s'en fait sentir.

Pour toutes ces raisons, et malgré certaines réserves de détail, nous voterons un projet qui s'inscrit dans le cadre de la réforme des finances locales que nous réclamons et qui, surtout, apportera à la fois plus de justice aux citoyens soumis à l'actuel impôt de la patente et plus de liberté aux communes et aux départements, bases irremplaçables de la démocratie locale. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

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

— 2 —

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Cet après-midi, à seize heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi, n° 1634, supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle (rapport n° 1695 de M. Burckel, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour;

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(*La séance est levée à douze heures trente-cinq.*)

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