

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 19 octobre 1965.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires et diverses dispositions d'ordre financier,

Par M. Gustave HÉON,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi portant réforme de la fiscalité indirecte a été voté par l'Assemblée Nationale au cours de la précédente session ; il est maintenant soumis au Sénat. Ce projet a le dessein de mettre un terme aux complexités et aux anomalies du système actuel

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, secrétaires ; Paul Baratgin, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Michel Durafour, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Gustave Héon, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcihacy, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1420, 1459, 1471, 1472, 1490 et in-8° 383.

Sénat : 280 (1964-1965), 12 et 13 (1965-1966).

d'imposition de la dépense. Pour ce faire, il porte suppression de quatorze taxes dont certaines étaient, en totalité ou partiellement, versées au budget des collectivités locales. La plus importante est évidemment la taxe locale avec son complément, la taxe sur les prestations de service. Mais citons aussi la taxe sur les locaux loués en garni, la taxe sur la circulation des viandes.

Ces suppressions de taxe — quatorze — entraînent pour l'Etat des moins-values de recettes qu'il compense, d'après le projet, par l'extension de la taxe à la valeur ajoutée à la presque totalité du secteur commercial. Sur cette partie, M. le Rapporteur général a présenté dans son Rapport ce que la Commission des Finances pense et propose. Mon étude ne portera que sur l'incidence du projet de loi sur les finances des collectivités locales, c'est-à-dire sur le titre III.

Je rappelle que la taxe locale fut créée à titre facultatif en 1941 et devint obligatoire en 1949. Son équité n'était, il faut bien le reconnaître, que très relative ; mais elle avait l'avantage d'être, par sa localisation, un stimulant à l'expansion et d'être aussi très évolutive. Elle donnait aux collectivités locales une sensation d'autonomie à laquelle les administrateurs sont très attachés.

Son taux de 2,75 % était ventilé à raison de 2,10 % pour la commune, 0,455 % pour le département et 0,195 % pour le Fonds de péréquation. Au taux de 8,50 % pour les prestations de services, elle se répartissait à raison de 6,40 %, 1,47 % et 0,63 %, entre les mêmes collectivités.

Au cours des dix dernières années, son produit est passé de 2.030 millions à 5.072 millions de francs. C'est assez dire la place prépondérante qu'elle avait prise dans les finances des communes et des départements ; globalement, elle représentait 37 % du montant des budgets locaux et 8 % du revenu national.

Que nous propose-t-on pour la remplacer ? L'affectation aux collectivités locales ou à leurs groupements d'une partie de la taxe sur les salaires. Le Gouvernement proposait les cinq sixièmes, le dernier sixième étant réservé au B. A. P. S. A., mais à l'Assemblée Nationale, il a accepté un amendement fixant respectivement à 85 % et 15 % la répartition du produit de cette taxe entre les collectivités locales et le B. A. P. S. A.

Pourquoi la taxe sur les salaires a-t-elle trouvé ce nouveau destin ? A cette question, le Gouvernement donne quatre réponses.

La première est, si je puis dire, d'ordre volumétrique. On a charché dans le budget une recette du même ordre de grandeur que celle que fournissait la taxe locale. La projection de cette recette sur 1966 donne 6.310 millions de francs avec la législation actuelle et 6.550 millions de francs sur la base du projet qui nous est soumis.

Seconde réponse, c'est que la taxe sur les salaires a également un caractère évolutif ; sa croissance est, depuis dix années, supérieure à celle de la taxe locale ; en pourcentage, cette dernière n'a augmenté depuis 1955 que de 150 %, 149,77 % exactement, alors que le produit de la taxe sur les salaires a augmenté de 196 %. On nous dit également que les perspectives d'avenir sont encore plus favorables, la démographie et la spécialisation faisant prévoir que, dans les années qui viennent, la masse de salaires deviendra de plus en plus importante, la quote-part du versement aux collectivités locales devant passer de 6.394 millions de francs en 1967 à 14.445 millions de francs en 1980.

La troisième réponse est que l'impôt sur les salaires est un impôt remarquablement simple et stable, ses règles d'assiette et de perception n'ayant subi aucune modification importante depuis 1948.

Enfin, la dernière est que le Gouvernement considère qu'il est hors de portée dans le cas où il serait amené à faire des modifications de taxes en vue de l'harmonisation européenne des impôts, l'alignement de la fiscalité indirecte étant un des impératifs du Marché commun, et cette attention — soit dit en passant — ne saurait nous déplaire.

Ces vertus soulignées, disons que, s'agissant d'une masse de crédits collectés au niveau national, il n'y pas de localisation possible.

Les tentatives faites par notre Commission des Finances pour en localiser au moins une partie, en conservant l'aspect individualiste que présentait la taxe locale, ont été abandonnées, dans la crainte vraisemblable d'aboutir à des distorsions importantes dans la répartition en cause.

Les nouvelles ressources mises à la disposition des collectivités locales apparaissent donc, globalement, comme aussi importantes que celles dont elles bénéficiaient ; il y aurait même une amélioration apparente apportée de ce point de vue par le nouveau système — apparente, car la taxe locale aurait conduit en 1967 au même résultat pour les départements et pour les communes.

Comment pourrait se faire la répartition ? Elle est prévue par l'article 38 du projet. Son économie se présente de la façon suivante après le vote de l'Assemblée Nationale, dont le Gouvernement a accepté les amendements : 85 % de la taxe sur les salaires constituent la part locale ; elle se subdivise en deux autres parts : 97 % de ce reste vont au Fonds de garantie, 3 % à un Fonds d'action locale, ces 3 % devant devenir 5 % au bout de vingt ans. Ce fonds d'action locale est géré en majorité par des représentants élus des collectivités locales. Son rôle est précisé dans l'article 38, amendé par l'Assemblée Nationale.

L'article 40 prévoit les attributions faites aux communes et départements et leur assure un minimum garanti qui sera, à leur choix, soit le résultat de la multiplication de 50 par le nombre d'habitants, pour les communes, ou de 21, pour les départements, soit égal au montant encaissé en 1966 au titre de la taxe locale augmenté du produit des autres taxes supprimées et auquel sera affecté le coefficient de variation du produit de la taxe sur les salaires, cela seulement pour 1967.

A partir de 1968 et pendant les années suivantes, le fonds de garantie sera amputé de 5 % par an, qui seront répartis entre les collectivités proportionnellement à l'impôt sur les ménages, qui est le reflet de l'effort fiscal fait par les communes et départements. Soulignons que les constructions nouvelles exonérées seront prises en compte dans le calcul.

L'article 41 *bis* nouveau introduit par l'Assemblée Nationale, prévoit que l'indice de revalorisation n'est que la moitié du taux de progression de la taxe sur les salaires. Nous approuvons notre Commission des Finances qui propose que cette revalorisation joue à taux plein.

L'article 41 *ter* nouveau prévoit que les collectivités touristiques et thermales bénéficieront d'un coefficient de majoration tenant compte de leur capacité d'hébergement et d'accueil. En ce qui concerne l'appréciation de la taxe sur les ménages, 1 % au maximum a été prévu à cette fin sur le fonds d'action locale. La Commission des Finances demande que le fonds d'action locale puisse aller jusqu'à la limite de 10 % et propose que l'aide à ces collectivités atteigne progressivement 2 %, ce que notre Commission approuve également.

L'article 44 prévoit le régime particulier de la région parisienne pour laquelle la part locale de la taxe sur les salaires sera entièrement réservée, la ventilation des recettes étant faite confor-

mément aux articles 33 et 34 de la loi du 10 juillet 1964 et la ventilation forfaitaire entre les villes et les départements étant maintenue à titre transitoire à 18 % pour les départements et 82 % pour les villes, ce qui, soit dit en passant, ne les fait bénéficier que des aspects négatifs de la réforme.

Cette réforme avait été souhaitée et demandée par le Parlement. Le projet soumis à nos travaux appelle de notre part un certain nombre de considérations. En dehors des incidences fiscales de cette nouvelle législation à l'égard de certaines catégories du secteur économique et qui sont à apprécier dans un autre cadre, votre Commission des Lois a été amenée à répondre aux trois questions qui lui paraissent essentielles.

Est-il nécessaire de réformer le régime de la taxe locale en tant que source de crédits pour les collectivités locales ? Tenant compte des inégalités qui résultent du système actuellement pratiqué, du fait aussi que, malgré son caractère évolutif, son produit n'est plus à la mesure des nécessités, des besoins d'investissement des départements et des communes que des transferts de charges viennent encore alourdir, la Commission pense que le remplacement de la taxe locale est souhaitable.

Le moyen de remplacement choisi : la part locale de la taxe sur les salaires peut-il être considéré comme valable ? Nous pensons que, compte tenu des charges importantes que les collectivités locales vont avoir à supporter pendant la réalisation du V^e Plan, le Gouvernement aurait pu à ce titre leur réserver la totalité de cette taxe sur les salaires. L'extension de la taxe à la valeur ajoutée, telle qu'elle est prévue à la section II du titre I^{er} du projet de loi, peut apporter au budget général des plus-values assez considérables pour permettre à celui-ci de prendre en charge le budget annexe des prestations sociales agricoles. Je n'ai trouvé dans aucun des documents mis à notre disposition l'évaluation du produit des extensions de la taxe à la valeur ajoutée. Nous aimerions en connaître le montant.

Cette taxe sur les salaires est, certes, évolutive ; elle l'est même plus que la taxe locale elle-même. Elle porte en effet sur les ressources globales incluant l'épargne, alors que la taxe locale ne porte que sur une partie de la consommation et les perspectives dans ce domaine de l'évolution sont, reconnaissons-le, assez encourageantes.

Malgré cette insuffisance quantitative, votre Commission aurait pu à la rigueur, et dans sa majorité, accepter ce projet. Mais l'examen des moyens de répartition prévus par le projet de loi a sur les budgets des collectivités de très sérieuses incidences sur lesquelles je voudrais attirer l'attention du Sénat.

La première sous-répartition ventile la part locale entre le fonds de garantie qui sera décroissant et le fonds d'action local auquel on affecte 3 % des 85 %, c'est-à-dire 2,55 % de la totalité des ressources. Pense-t-on que cette faible manne pourra corriger les pertes de recettes sérieuses qu'auront à enregistrer certaines villes thermales, touristiques ou autres dont les ressources actuelles vont subir une chute très importante ? Bien qu'il soit prévu que ce pourcentage doive atteindre 5 % dans vingt ans, il ne semble pas que, malgré l'augmentation du volume des salaires, ce fonds puisse faire face aux obligations que vont créer, dans les prochaines décennies, la généralisation des loisirs et les recours plus fréquents de la médecine moderne aux diverses formes de cures.

C'est à partir de 1968 que la répartition prévue va prendre progressivement sa forme définitive. Le fonds de garantie sera chaque année amputé de 5 %. Dans quelle mesure jouera-t-il son rôle ? Nous n'en savons rien. Dans vingt ans, il sera réduit à néant et peu à peu le prélèvement dont il sera l'objet sera réparti proportionnellement à l'impôt sur les ménages.

Qu'est-ce que l'impôt sur les ménages dans une collectivité ? La comptabilité nationale qui use de cette formule — un peu abusive d'ailleurs, puisque les célibataires paient cet impôt — le définit ainsi : il est constitué par les impôts et taxes assimilées prélevés sur les propriétés bâties et sur les habitants, mis à la charge de ces derniers sur les logements dont ils disposent ou de leurs dépendances. C'est dire qu'il englobe la contribution mobilière, la contribution foncière des propriétés bâties et un certain nombre d'autres taxes se rattachant à l'habitation : enlèvement des ordures, déversement à l'égout, balayage, etc.

Cette répartition au prorata de l'impôt sur les ménages est, à nos yeux, une erreur.

Qu'on exclue du critère de la répartition le « paramètre » de la patente paraît logique puisque cette dernière, pouvant être introduite dans les prix de revient, n'est pas une charge pour les contribuables locaux. Qu'on en tienne écartée la contribution sur les propriétés non bâties est de nature à nous surprendre, quand

on sait qu'elle est, pour les communes rurales, la principale ressource de la fiscalité directe. L'exposé des motifs du Gouvernement précise que l'introduction de ce critère aurait trop avantagé ces communes. Peut-être, au lieu d'exclure purement et simplement ce « paramètre », aurait-il été opportun de le laisser en l'assortissant d'un coefficient correcteur justement adapté. Procéder de la sorte, c'est vouloir maintenir la plupart de ces communes au minimum garanti, ce minimum ne variant, après 1968, que selon un coefficient égal à la moitié du coefficient de variation de la taxe sur les salaires. Nous restons perplexes et nous nous demandons pourquoi l'on abaisse de moitié, après 1968, ce coefficient de progression.

Nous pensons que le reproche majeur qu'on puisse faire au projet de loi vise l'interférence qu'il va créer entre la fiscalité directe et la répartition des nouvelles ressources qui sont créées pour nos collectivités. En indexant la répartition sur l'impôt sur les ménages le Gouvernement a raccroché un système que l'on veut, je le suppose, moderne, au vieil arsenal des impôts locaux directs.

Je n'ai pas besoin de préciser que ce système d'imposition date de 1917 et qu'il est basé sur les « principaux fictifs ». La réalité est rattachée à la fiction et dans la conjoncture ne la dépasse pas.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler ce que sont les « principaux fictifs », éléments de référence des impôts locaux. Les « principaux fictifs » sont la survivance des « principaux réels » perçus autrefois par l'Etat. Sous ce régime, « l'ancien », les collectivités locales recevaient le produit de centimes additionnels au principal, le principal revenant à l'Etat. Lorsque les « quatre vieilles » — patente, mobilière, bâtie, non-bâtie — furent supprimées en tant qu'impôts d'Etat, il fallut résoudre le problème des charges des collectivités locales. La base retenue fut la part revenant précédemment à l'Etat, c'est-à-dire les anciens « principaux réels », qui devinrent les « principaux fictifs », lesquels sont devenus la clé de répartition des impôts directs locaux. Le « centime » en est la centième partie.

L'étude faite par le Conseil économique sur les finances locales s'exprime à ce sujet comme suit : pour comprendre la situation de la fiscalité locale directe, il faut examiner les dispositions essentielles de son fonctionnement, qui, même brièvement étudié, est extrêmement complexe. En outre, les éléments de base qui servent à la répartition de la charge fiscale — « principaux fictifs », total des revenus — sont pratiquement inchangés depuis de nombreuses années. Par conséquent, les évaluations sont actuellement

rarement bien fondées, ni au titre de l'évaluation individuelle, ni par comparaison à d'autres éléments. Toujours selon le Conseil économique et social, les erreurs et les distorsions dans les modalités d'application conduisent à des injustices telles qu'il semble difficile de ne pas y chercher un remède immédiat. Les revenus sont théoriques ; les valeurs locatives ou revenus cadastraux n'ont que peu de rapport avec les revenus réels.

Ajoutons que cette même indexation conduira les élus locaux, sous la pression des besoins de leurs collectivités et malgré la sagesse que le Gouvernement leur prête et que nous leur connaissons bien, à augmenter les centimes additionnels afin d'encaisser davantage au titre de l'impôt sur les ménages. Il en résultera une fiscalité locale galopante qui pèsera lourdement sur les contribuables et se retournera en définitive contre les administrateurs, maires et conseillers généraux, qui se trouveront devant le terrible dilemme : augmenter les centimes pour recevoir plus et créer davantage ou ne pas augmenter les centimes et créer en conséquence. Dans les deux cas la sanction sera la même.

Et c'est sur ce système que l'on indexe la réforme de la fiscalité indirecte. Il est vrai que nous lisons, dans l'exposé des motifs du Gouvernement, qu'un impôt, pour être bien admis, doit être simple et compris par tout le monde. Les apparences l'indiquent, mais la réalité est toute autre, ainsi que je viens de le prouver.

En définitive, ce travail est une bonne besogne de technocrates, travaillant avec logique à partir des principes, mais qui ne manient pas quotidiennement le réel. De nombreuses dispositions importantes sont renvoyées à des décrets dont le Parlement n'aura pas le contrôle.

Les administrateurs locaux souhaitent autre chose qu'une réforme de la taxe locale introduite par le biais de la réforme de la fiscalité indirecte. Ils attendent toujours la vraie grande réforme des finances locales, celle qui, en sauvegardant l'autonomie de nos départements et de nos communes, leur permettra de faire face avec réalisme aux impératifs du monde moderne.

C'est pour ces raisons que la Commission des Lois constitutionnelles, du Suffrage universel, du Règlement et de l'Administration générale a donné à l'unanimité des présents un avis défavorable à l'adoption du projet de loi actuellement en discussion.