

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

COMPTE RENDU INTEGRAL — 22° SEANCE

Séance du Mercredi 14 Novembre 1979.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ANDRÉ MERIC

1. — Procès-verbal (p. 3930).
2. — Aménagement de la fiscalité directe locale. — Discussion d'un projet de loi en deuxième lecture (p. 3930).
Discussion générale : MM. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur de la commission des finances ; Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Josy-Auguste Moinet, Louis Perrein, Félix Ciccolini, Paul Girod, Jean-Marie Girault, Maurice Schumann, Jacques Descours Desacres, Camille Vallin, Raymond Bourguine, Maurice Papon, ministre du budget.

Suspension et reprise de la séance.

PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY

3. — Nomination de membres d'une commission mixte paritaire (p. 3949).
4. — Représentation à un organisme extraparlamentaire (p. 3949).
5. — Aménagement de la fiscalité directe locale. — Suite de la discussion d'un projet de loi en deuxième lecture (p. 3949).

Articles additionnels (p. 3950).

Amendement n° 102 de M. Camille Vallin. — MM. Camille Vallin, Jean-Pierre Fourcade, rapporteur de la commission des finances ; Maurice Papon, ministre du budget ; Louis Perrein. — Irrecevabilité.

Amendement n° 103 de M. Camille Vallin. — MM. Camille Vallin, le rapporteur, le ministre. — Retrait.

Art. 1^{er} A (p. 3951).

Amendements n°s 104 de M. Camille Vallin, 134 rectifié bis de M. Jacques Descours Desacres, 6 de la commission, 38 de M. Lionel de Tinguy, 74 de M. Louis Perrein et 7 de la commission. —

MM. Camille Vallin, Jacques Descours Desacres, Louis Perrein, Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis de la commission des lois ; le rapporteur, le ministre, Paul Kauss, Raymond Bourguine. — Adoption de l'amendement n° 134 rectifié bis.

Adoption de l'article modifié.

Art. 2 A (p. 3956).

Amendements n°s 76 de M. Louis Perrein, 105 et 106 de M. Camille Vallin, 8 rectifié de la commission, 39 de M. Lionel de Tinguy et 145 du Gouvernement. — MM. Louis Perrein, Camille Vallin, le rapporteur, le rapporteur pour avis, le ministre, Raymond Bourguine. — Rejet de l'amendement n° 76 au scrutin public. — Adoption de l'amendement n° 8 rectifié.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels (p. 3960).

Amendement n° 107 rectifié de M. Camille Vallin. — MM. Camille Vallin, le rapporteur, le rapporteur pour avis, le ministre. — Rejet.

Amendement n° 108 de M. Camille Vallin. — MM. Camille Vallin, le rapporteur, le ministre. — Irrecevabilité.

Amendement n° 137 de M. Jean Francou. — MM. Jean Francou, le rapporteur, le ministre. — Retrait.

Renvoi de la suite de la discussion.

6. — Dépôt d'un rapport (p. 3963).

7. — Ordre du jour (p. 3963).

PRÉSIDENCE DE M. ANDRÉ MERIC,

vice-président.

La séance est ouverte à seize heures cinq minutes.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la séance d'hier a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

— 2 —

AMENAGEMENT DE LA FISCALITE DIRECTE LOCALE

Discussion d'un projet de loi en deuxième lecture.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, portant aménagement de la fiscalité directe locale [N° 532 (1977-1978), 50, 58 (1978-1979), 16, 38 et 44 (1979-1980).]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Mes chers collègues, le projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale qui nous revient de l'Assemblée nationale ressemble assez peu au texte que le Sénat a voté en première lecture

L'intention du Gouvernement l'année dernière, en déposant ce projet de loi, n'était, certes pas, de remettre en chantier une fois de plus une réforme d'ensemble de la fiscalité directe locale. Son objectif était plus modeste : il s'agissait de résoudre deux problèmes très importants qui n'avaient pu être réglés, ni en 1973 lors de la rénovation des anciennes contributions directes, ni en 1975 au moment de la création de la taxe professionnelle.

En effet, de quoi s'agissait-il ? D'une part, de mettre au point un mécanisme qui permette aux collectivités locales de répartir plus librement et plus équitablement entre leurs administrés le poids des impôts locaux ; d'autre part, de trouver le moyen de contenir dans des limites raisonnables la pression fiscale qui s'exerce sur les ménages et sur les entreprises, tout en réduisant les écarts de taux que l'on constate d'une commune à l'autre.

Le poids de la fiscalité directe locale progresse rapidement. De 1975 à 1979, soit en quatre ans, le produit des quatre taxes concernées est passé de 35 milliards de francs à 65 milliards de francs, soit une augmentation de 85 p. 100. Quant aux impôts sur les ménages, ils ont crû presque aussi rapidement que ceux qui frappent les entreprises.

Aucun système fiscal ne peut durer longtemps si sa progression est aussi rapide. Il ne m'appartient pas, dans le cadre du présent rapport, d'en analyser la cause, mais cette rapide augmentation du poids de la fiscalité locale doit servir de toile de fond à nos débats, car elle explique aussi bien les clameurs des uns que les inquiétudes des autres.

Compte tenu de cette situation, le Sénat avait, en première lecture, sérieusement amendé le projet du Gouvernement et prévu des étapes pour la mise en place du nouveau dispositif associant le passage à la liberté des taux à la réévaluation des bases d'imposition des trois impôts sur les ménages, de manière à établir davantage d'égalité entre les impôts sur les ménages et les impôts sur les entreprises.

Mes chers collègues, vous trouverez dans mon rapport écrit le détail de quelques-unes des modifications que le Sénat avait retenues. Je ne referai pas l'historique de ce projet qui est en discussion devant le Parlement depuis très longtemps et, si vous me le permettez, je vais maintenant vous faire part des changements que l'Assemblée nationale a apportés au texte que nous avons adopté l'année dernière.

Une période transitoire a été nécessaire, l'Assemblée nationale ne s'étant pas prononcée en décembre 1978. Ce report a entraîné l'adjonction à la loi du 3 janvier 1979 sur la dotation globale de fonctionnement de quelques articles fixant le régime

applicable en 1979. L'objet essentiel de ces dispositions provisoires était de maintenir en vigueur, cette année-là, le régime antérieur. Elles introduisaient cependant deux novations : la première consistait en l'élargissement de la part de la taxe professionnelle dans la répartition de l'impôt par la prise en compte du tiers de la variation des bases de cette taxe entre 1975 et 1977 ; la seconde tendait à donner la possibilité aux redevables d'invoquer une clause de sauvegarde par rapport à un plafond calculé en fonction de la valeur ajoutée des entreprises.

L'Assemblée nationale a consacré beaucoup de temps, tant en commission qu'en séance publique, à l'examen de ce projet. Le texte qu'elle a adopté comporte trois novations essentielles.

D'abord, elle s'est préoccupée essentiellement, non pas de rajeunir le régime de la fiscalité locale, mais de changer la base d'imposition de la taxe professionnelle. C'est pourquoi elle nous propose l'introduction de la valeur ajoutée comme base de la taxe professionnelle.

Ensuite, l'Assemblée nationale a lié le vote direct des taux des impôts par les départements et les communes à l'entrée en vigueur de la future loi sur la valeur ajoutée. Après simulations, un nouveau débat parlementaire devra avoir lieu puisque c'est une nouvelle loi qui devra préciser les conditions de ce changement de base.

Enfin, l'Assemblée nationale a introduit un certain nombre de modifications dont beaucoup sont intéressantes. Vos commissions les ont étudiées avec une très grande attention.

Avant de revenir sur ces trois points essentiels, et en essayant de ne pas trop lasser votre attention sur une matière difficile et contestée — elle l'est, le plus souvent, par des gens auxquels les problèmes de fiscalité sont peu familiers, ce qui rend le débat plus complexe encore — je voudrais préciser que l'examen de ce texte a été effectué par la commission des finances en étroite concertation avec la commission des lois et son éminent rapporteur M. de Tinguy. Au cours du débat, vous pourrez constater que sur la quasi-totalité des points — en fait, il n'existe qu'une divergence réelle entre elles — les deux commissions vous proposeront des amendements identiques, ce qui, je crois, simplifiera nos débats.

J'en viens donc aux trois novations qui caractérisent le texte qui nous est soumis.

Premier point, l'Assemblée nationale, après de très longs débats, a décidé de changer la base de la taxe professionnelle et de substituer à la base actuelle, qui est facilement localisable, la valeur ajoutée des entreprises.

Il s'agit d'une réforme future et conditionnelle, car tout dépendra, en fait, des simulations à grande échelle que le Gouvernement s'est engagé à effectuer d'ici à juillet 1981. L'expérimentation sera très large puisqu'elle concernera 10 départements, près de 3 000 communes et 230 000 établissements. Elle intéressera 12 p. 100 des redevables de cet impôt. Étant donné qu'il faudra un texte de loi, le nouveau régime de la taxe professionnelle n'entrera pas en vigueur avant 1982 ou 1983.

Votre commission des finances n'a pas voulu entrer dans un débat théorique sur les avantages et les inconvénients du changement de base d'imposition à la taxe professionnelle.

Si le fait de changer le système actuel pour adopter comme base d'imposition la valeur ajoutée permet d'escompter une meilleure équité du prélèvement fiscal sur les entreprises, il est clair qu'un certain nombre de difficultés tenant, d'une part, aux transferts de charges qui ne vont pas manquer d'être occasionnés par ce changement de base et, d'autre part, à la difficile localisation des bases des entreprises à établissements multiples — lesquelles sont actuellement nombreuses dans notre pays — vont compliquer quelque peu le dessein initial, apparemment séduisant et simple.

Votre commission des finances n'a pas voulu engager une discussion philosophique avec l'Assemblée nationale sur ce sujet et elle vous propose d'accepter le principe de l'expérimentation de la valeur ajoutée comme base de la taxe professionnelle. Pour cette raison, elle ne vous proposera pas, sauf quelques points de détail, de modification par rapport à cette grande construction législative qui nous vient de l'Assemblée nationale.

Toutefois — et c'est le deuxième point — votre commission des finances a tenu à séparer de cette réforme, encore éventuelle, tout ce qui, dans le projet de loi, pouvait recevoir une application prochaine. En conséquence, votre commission tend à accélérer le vote direct des taux des taxes par les collectivités locales. En effet, dans la meilleure hypothèse, nous aurons un nouveau système de taxe professionnelle au plus tôt en 1982 et vraisemblablement en 1983.

L'idée de cristalliser pour 1980, 1981 et sans doute 1982 les mécanismes actuels d'imposition des entreprises n'a pas été retenue par votre commission des finances, qui a marqué son désaccord profond avec le système proposé par l'Assemblée nationale. Elle souhaite que l'on puisse passer plus rapidement à un mécanisme générateur, non pas de liberté, mais de souplesse dans la détermination des taux des quatre impôts locaux, afin de répondre à l'objectif initial qui est une meilleure répartition de la charge fiscale à l'intérieur des communes ou des départements.

C'est pourquoi votre commission des finances vous propose de prévoir une libération très partielle des taux — et avec beaucoup de précautions — dès 1981. Les communes ne disposeront en effet qu'à partir de cette date de bases homogènes et actualisées exprimées en francs 1978.

Votre commission vous propose donc de revenir au mécanisme de rapprochement des taux qui avait été adopté en première lecture par le Sénat. C'est l'objet de l'amendement qui a été déposé en commun par votre commission des finances et votre commission des lois.

J'en viens au troisième point : l'examen du projet de loi a permis de suggérer à votre commission un certain nombre d'améliorations, de corrections et de modifications au texte qui nous vient de l'Assemblée nationale. J'ai dit que ce texte comportait un certain nombre de dispositions intéressantes.

Nous avons essayé chaque fois soit de les adopter telles quelles, soit de les corriger, soit de les préciser.

C'est ainsi que nous avons adopté le principe d'une cotisation minimum de taxe professionnelle qui va permettre de faire participer tous les contribuables au financement des charges locales, tout en en modifiant le mode de calcul.

S'agissant du passage des bases actuelles de la taxe professionnelle à la valeur ajoutée, nous avons prévu d'étaler dans le temps les variations de bases afin d'éviter des ressauts d'imposition trop forts.

En ce qui concerne la péréquation, votre commission des finances vous propose d'adopter le double système retenu par l'Assemblée nationale, l'un à l'échelon départemental, l'autre à l'échelon national. Si nous avons corrigé quelques-uns des dispositifs prévus, nous n'avons pas voulu nous engager dans une péréquation plus large qui mettrait en difficulté un certain nombre de budgets locaux. C'est le point sur lequel la commission des finances s'est séparée de la commission des lois.

En ce qui concerne la taxe d'habitation et la taxe foncière, nous avons repris un certain nombre de dispositions précédemment adoptées par le Sénat et adoptées également par l'Assemblée nationale ; par exemple, ces dispositions vont permettre de mieux imposer les terrains à bâtir ou d'offrir aux personnes assujetties à la taxe d'habitation la possibilité d'étaler le paiement de leur impôt de manière à mieux faire face à l'augmentation des charges.

Enfin, sur d'autres points, nous avons prévu un « calendrier » qui nous permette, dans la période transitoire, avant que le Gouvernement n'ait testé la nouvelle assiette et que le Parlement n'ait adopté les correctifs qui s'imposeront après cette simulation en vraie grandeur, de parvenir à un système qui puisse fonctionner pendant plusieurs années, sans aboutir à une explosion des contributions directes locales.

Tels sont, mes chers collègues, les principaux amendements que votre commission des finances soumet à votre décision.

Avant de conclure, il me paraît souhaitable de porter le regard un peu au-delà du texte qui nous est proposé, un peu au-delà des questions purement techniques, afin de mesurer le chemin qui reste à parcourir avant que nous puissions parvenir à une fiscalité locale stable, productive et équitable.

Quels que soient les mérites du projet actuel et de toutes les additions dont il a fait l'objet depuis deux ans, il est clair qu'il ne constitue pas une réforme d'ensemble de la fiscalité directe locale, et ce même si la modification d'assiette de la taxe professionnelle est adoptée. Il constitue, en fait, un ensemble de mesures à court et moyen terme nécessaires mais qui devront être revues et complétées dans l'avenir.

A cet égard, je souhaiterais que le débat s'engage sur les véritables éléments de l'alternative devant laquelle nous sommes placés.

Le premier élément de l'alternative consiste à nous engager dans la voie d'une disparition progressive des impôts locaux spécifiques. Comme nous l'avons fait en matière de taxe locale

et de taxe sur les salaires, il s'agit d'« accrocher » la fiscalité locale aux grands impôts de l'Etat qui participent à l'évolution générale des affaires et dont l'assiette est, de ce fait, plus équitable.

Certes, cette solution présente des inconvénients et certains diront que l'autonomie des collectivités locales risque d'en souffrir. Mais, à terme, la forte progression de la fiscalité locale, les problèmes que nous rencontrons quotidiennement ou qui se posent à nous chaque année au moment de l'arrivée des avertissements exigeront, sans doute, que l'on réfléchisse davantage à cette orientation.

L'autre branche de l'alternative consisterait à réformer de manière plus audacieuse les éléments actuels de la fiscalité locale. On pourrait, notamment, songer à un taux national ou à un taux départemental de la taxe professionnelle. L'idée a déjà été avancée par certains. Elle aurait, en tout cas, l'avantage de protéger les entreprises des inéquences du système actuel.

On pourrait également lier davantage l'impôt sur les ménages à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur le capital, mais il est clair que cette voie également est difficile. A l'Assemblée nationale, quelques tentatives ont eu lieu pour modifier en ce sens la taxe d'habitation et les taxes foncières, mais ces tentatives n'ont pas permis de rassembler une majorité et n'ont pu, de ce fait, aboutir. Et, je le reconnais, je suis conscient de rester moi-même assez isolé sur ce point.

Depuis quatre ans, mes chers collègues, nous avons constaté une croissance fantastique de la fiscalité locale alors que notre pays est engagé dans un grand effort de compétition internationale et alors que nous sommes tous très attachés au problème de la justice devant l'impôt. Nous ne pouvons donc nous contenter d'un rapetassage et d'un replâtrage annuel car, finalement, c'est la matière imposable elle-même qui risque d'être atteinte et par voie de conséquence, dans quelques années, l'autonomie de décision des collectivités locales. (*Très bien ! très bien ! sur plusieurs travées du R. P. R., du C. N. I. P. et de l'U. R. E. I.*)

C'est pourquoi, de même qu'il serait trop facile de réduire le débat sur l'avenir de la fiscalité locale au seul problème de la taxe professionnelle, il serait désirable de ne pas traiter le vrai problème de la différence des taux de pression fiscale sur l'ensemble du pays et des injustices que l'on constate actuellement dans la répartition de l'impôt entre les ménages et les entreprises.

Toutefois, je ne désespère pas de parvenir un jour, dans quelques années ou quelques lustres, à une réforme plus importante. En attendant, la commission des finances m'a chargé de vous proposer d'adopter le texte voté par l'Assemblée nationale, sous réserve des amendements qu'elle a cru devoir y apporter. (*Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., du R. P. R., du C. N. I. P. et de l'U. R. E. I.*)

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

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention pourra être brève car elle aura été très facilitée par celle de M. Fourcade, rapporteur de la commission des finances.

Je veux que mes premiers mots soient pour le remercier de m'avoir associé à ses études préparatoires et pour remercier également l'ensemble des membres de la commission des finances de m'avoir invité à travailler avec eux à la mise au point des amendements dont nous allons débattre.

Sur de nombreux points, la commission des lois s'est trouvée en harmonie avec la commission des finances. J'indiquerai l'esprit dans lequel elle a travaillé et évoquerai les quelques divergences, souvent les quelques nuances, qui subsistent malgré tout.

La commission des lois a d'abord voulu respecter les intentions générales de l'Assemblée nationale dans son audacieux projet de réforme de la taxe professionnelle. Mais, en même temps — et c'est le deuxième aspect des choses — elle a cherché à corriger ce qu'avait probablement de trop exclusif l'attention portée par l'Assemblée nationale à la taxe professionnelle. Je reprendrai rapidement ces deux points.

Le respect de la volonté de l'Assemblée nationale, dans une tentative très neuve de remplacement de la taxe professionnelle par une taxe dont l'assiette serait la valeur ajoutée, a conduit votre commission des lois à s'interdire tout amendement sur cette partie du projet, observant en cela une position plus stricte que celle de la commission des finances, mais dans le même esprit.

Ce n'est pas qu'au sein de la commission des lois, cette assiette nouvelle n'ait pas suscité quelques critiques ou, au moins, quelque scepticisme. Il est certain, en effet, qu'en ces matières, tout changement est dangereux et que l'on observe toujours le même phénomène, à savoir que les contribuables qui sont favorisés par la mutation restent silencieux tandis que les autres font valoir des surcroûts de charges qui leur paraissent d'autant plus insupportables qu'ils avaient pu être favorisés pendant assez longtemps auparavant.

Or, il est certain que le remplacement de l'assiette actuelle de la taxe professionnelle — qui, comme vous le savez, repose sur les salaires et les investissements — par une assiette reposant sur la valeur ajoutée apportera, à coup sûr, des changements notables.

Des inquiétudes peuvent se manifester sur de nombreux points, par exemple à propos de ce qui pourra peser sur les industries de main-d'œuvre ou de capital, comme aussi sur les cas où l'Assemblée nationale a accepté d'effectuer une simulation en taxant certaines entreprises qui étaient jusqu'alors exonérées, telles que les sociétés coopératives ouvrières de production.

Votre commission des lois n'a pas entendu, dans l'immédiat, interdire des calculs qui, somme toute, sont purement théoriques, mais elle tient à préciser qu'elle ne s'est nullement engagée, par cette procédure, à maintenir, après l'expérience, la taxation de ces sociétés coopératives ouvrières de production.

Ce que l'on nous demande, en fin de compte, c'est une base de réflexion, et il n'est peut-être pas mauvais, dans l'intérêt même de ceux qui sont exonérés, de savoir ce que cela représente dans la masse. L'exonération des sociétés coopératives ouvrières de production, par exemple, représente quelque chose de très infime. Si l'on est informé, il sera peut-être plus facile de protéger ces sociétés.

Voilà donc dans quel esprit de respect de l'idée générale de l'Assemblée nationale a travaillé la commission des lois. Mais, en même temps, elle a souhaité corriger certains aspects du texte qui nous revient.

Tout d'abord, comme la commission des finances, elle ne veut pas différer des réformes dont chacun sait qu'elles sont urgentes, y compris d'ailleurs l'Assemblée nationale, qui, emportée par son élan, a remis jusqu'à la mise en vigueur du nouveau système la liberté de vote du taux. Or, c'est un système qui est si vieilli, si absurde que, à ma connaissance, personne ne peut le défendre. Pourquoi donc retarder de deux ou trois ans un changement qui est indispensable? Ce n'est pas parce que cela remonte, en partie, dans chaque commune, aux traditions des fermes de l'Ancien Régime qu'il faut prolonger deux années de plus une série d'anomalies qui surchargent la taxe professionnelle ou les autres taxes avec des systèmes tellement aberrants qu'on en est surpris dès que l'on constate les variations de commune à commune.

Comme la commission des finances, votre commission des lois a repris avec une rédaction un peu différente, peut-être plus claire, le système que vous aviez voté en première lecture, c'est-à-dire une péréquation par rapprochement du taux moyen départemental pour les communes et du taux moyen national pour les départements.

Nous avons voulu, en proposant des solutions immédiates, d'abord écarter le privilège de la taxe professionnelle, que le texte de l'Assemblée nationale paraît consacrer. Il se pose incontestablement un problème de la taxe professionnelle, mais on constate aussi — M. Fourcade le rappelait à l'instant — d'autres taux abusifs pour d'autres taxes. Ici, c'est l'impôt foncier non bâti qui est supérieur, dans certains cas, au revenu que la terre peut produire; là, c'est la taxe d'habitation qui aboutit à des chiffres anormaux. Cela est plus rare, mais il arrive aussi que le foncier bâti, pour des raisons tenant précisément à cette péréquation, soit anormalement élevé.

Dans ces conditions, il ne faut pas parler uniquement du poids excessif de la taxe professionnelle; il faut tenir compte de la surcharge que subissent les contribuables locaux.

Aussi est-ce dans cet esprit que votre commission a adopté non seulement l'amendement auquel j'ai déjà fait allusion sur la péréquation des quatre taux et leur vote libre dans certaines limites, mais également le plafonnement de ces quatre taux.

En première lecture, le texte du Gouvernement ne plafonnait que la taxe professionnelle et vous l'aviez écarté. Votre commission des lois, en accord avec le premier mouvement de la

commission des finances — comme disait un de mes amis, méfiez-vous du premier mouvement: c'est le bon (*Sourires.*); c'est ce qu'a pensé, en l'occurrence, la commission des lois — a retenu le système du plafonnement des quatre taxes afin qu'on ne voie pas se reproduire des anomalies aussi grandes que celles qui existent présentement.

Deuxième idée: arriver dans l'immédiat à une certaine péréquation en matière de taxe professionnelle. Mes chers collègues, on parle beaucoup de richesse et de pauvreté, d'égalisation. Or, en matière fiscale, on soulève beaucoup de protestations dès qu'on cherche à égaliser — oh! très modestement — les ressources des communes riches et celles des communes pauvres et même des départements riches et des départements pauvres.

Le système de péréquation actuellement en vigueur — on peut le dire — va contre toute logique, car il est exclusivement départemental. Vous trouverez dans mon rapport supplémentaire le tableau des ressources produites par la taxe professionnelle département par département. Vous constaterez que ces ressources par habitant produites par la taxe professionnelle varient dans la proportion de 1 à 6.

M. Maurice Schumann. Et même davantage!

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Monsieur le président, je parle de la moyenne départementale. Le tableau fait référence au produit de la taxe par département pour montrer l'insuffisance de la péréquation strictement départementale retenue par l'Assemblée nationale. Sur ce point, je diffère de la commission des finances, qui en est restée au texte de l'autre assemblée.

Votre commission des lois a accepté une péréquation locale quand il s'agit des établissements nucléaires ou de production d'énergie électrique qui causent des perturbations dans le voisinage, mais, dans les autres cas, retenir une péréquation strictement limitée au cadre départemental ne m'a pas paru raisonnable.

La péréquation départementale appelle une deuxième critique très grave. Elle ne tient compte que de l'existence d'établissements exceptionnels; elle ne tient pas compte de la richesse des communes, qui peut découler non pas seulement d'un établissement exceptionnel, mais de la coexistence de deux ou trois établissements importants.

Si l'on veut arriver en cette matière à un peu plus de justice, il faut avoir le courage de dire aux communes trop favorisées qu'elles doivent consentir un effort pour les autres. C'est difficile — nous le reconnaissons — mais le texte que vous soumet la commission des lois est à cet égard très prudent. J'ajoute d'ailleurs que c'est celui que vous aviez voté en première lecture; je peux donc invoquer la sagesse du Sénat.

Reste, dans les propositions de la commission, un dernier élément que je dois signaler. Il s'agit du texte relatif aux exonérations temporaires en cas de créations d'entreprises. Il nous vient de l'Assemblée nationale un texte dont vous excuseriez un conseiller d'Etat de dire qu'il n'est pas très satisfaisant, à cause de son manque de clarté et de sa complication.

Votre commission des lois a donc adopté une nouvelle rédaction. Je crois savoir que le Gouvernement s'est maintenant emparé du problème, après s'être laissé peut-être un peu forcer la main à l'Assemblée nationale, et qu'il nous soumettra un texte. Nous pourrions discuter des modalités, mais ce qui compte, c'est le principe.

Il existe en France des régions sous-équipées, sous-industrialisées, des régions en déclin où il faut créer, d'urgence, des entreprises nouvelles et il faut que les collectivités locales puissent marquer l'intérêt qu'elles leur portent en maintenant le système actuel d'exonération provisoire de taxe professionnelle quand elles le jugent utile. C'est ce à quoi tend le texte de la commission des lois.

J'ai été trop long, mes chers collègues. Cependant, puisque, en conclusion, M. Fourcade a voulu élever le débat, je dois dire ce que la commission des lois peut apporter dans un débat de ce genre: c'est surtout le point de vue des municipalités, le point de vue de l'autonomie locale.

Puisque le texte d'aujourd'hui vient en discussion au milieu d'un débat sur un autre texte, très long, qui porte sur les responsabilités des collectivités locales, il me paraît nécessaire de l'évoquer pour dire que, du point de vue de la commission des lois, il serait assez grave d'entrer dans la voie que traçait tout à l'heure M. le rapporteur de la commission des finances, avec des taux unifiés, des taux qui ne seraient plus déterminés

à l'échelon local, des taux qui ne feraient pas peser directement sur les élus locaux, spécialement sur les élus municipaux, la responsabilité du vote des dépenses.

Voilà pourquoi la commission des lois, elle, est fermement attachée à l'idée de localisation des bases d'imposition. Si elle admet une péréquation quand on note des anomalies — non seulement elle l'admet, mais elle la propose — elle veut qu'autant que possible il reste un lien entre l'impôt, le territoire sur lequel il est perçu et la collectivité qui en reçoit l'avantage. C'est ainsi probablement que, même dans le domaine qui nous occupe aujourd'hui, nous pourrions maintenir les responsabilités des collectivités locales, ce qui a fait l'objet d'un long effort de la commission des lois et du Sénat, effort qui arrivera bientôt, je l'espère, à son terme. (*Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., du R. P. R., de l'U. R. E. I. et du C. N. I. P.*)

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

M. Josy-Auguste Moinet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est à bon droit, me semble-t-il, que M. le rapporteur pour avis de la commission des lois vient de rappeler que le débat qui s'ouvre sur la fiscalité directe locale s'inscrit tout naturellement dans celui, plus vaste, qui nous occupe actuellement sur le développement des responsabilités des collectivités locales. C'est la raison pour laquelle, dans ce cadre, je présenterai quelques observations, d'abord de procédure, ensuite de fond.

La procédure, d'abord. Il est vrai que le débat que nous poursuivons, haché, difficile à suivre, sur le développement des responsabilités des collectivités locales, n'est pas strictement financier. Mais nous savons tous ici, sur quelque banc que nous siégeons, que la réforme — si réforme il y a — ne pourra se développer que si des moyens financiers sont mis à la disposition des collectivités locales.

C'est ainsi que le projet sur le développement des responsabilités des collectivités locales crée une dotation globale d'équipement. C'est ainsi que ce projet de loi prévoit de plus grandes facilités d'accès au marché financier et aux prêts bancaires pour les collectivités locales. C'est ainsi enfin que ce projet de loi a été précédé de la création de la dotation globale de fonctionnement.

Mais faut-il rappeler ici les incertitudes qui pèsent sur le développement de la dotation globale d'équipement puisque celle-ci est liée dans son évolution aux investissements de l'Etat, c'est-à-dire à la formation brute de capital fixe, et que nous pouvons avoir quelque inquiétude sur cette évolution ? Pourquoi ?

Pour la simple raison que le projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales procède à une redistribution des compétences et que les investissements qui jusqu'à présent étaient de la compétence de l'Etat vont se trouver transférés aux collectivités locales. Ce transfert peut entraîner un ralentissement des investissements de l'Etat et, par conséquent, une progression ralentie de la dotation globale d'équipement.

S'agissant de l'accès au marché financier et de l'accès au crédit — c'est l'esprit du projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales — ils ne peuvent être envisagés qu'autant que les communes disposent de ressources propres — j'insiste sur ce point — relativement importantes et surtout évolutives. A mon avis, le problème le plus important dont nous avons à débattre aujourd'hui est celui des ressources propres des collectivités locales.

Faut-il rappeler ici que le Gouvernement développe depuis plus de deux ans dans le cadre de sa politique économique un effort tendant à améliorer la constitution des ressources propres des entreprises ? Pourquoi ? Naturellement, pour permettre aux entreprises de disposer d'une capacité d'autofinancement et, par conséquent, d'une capacité d'investissement supérieure à celle dont elles disposent actuellement et aussi pour permettre aux entreprises de mieux accéder au marché financier, sans lequel elles ne pourraient pas financer leurs investissements.

Je demande donc au Gouvernement de bien vouloir considérer que, dans l'optique libérale qui est la sienne pour ce qui concerne les entreprises, il raisonne de la même manière en faveur des communes. C'est la raison pour laquelle j'estime — toutes les communes de France sont d'accord sur ce point — que notre souci le plus important est de donner un caractère évolutif à la fiscalité directe locale.

Nous sommes apparemment tous d'accord — et les propositions qu'a faites M. le rapporteur de la commission des finances dans sa conclusion vont dans ce sens — pour considérer que les impôts locaux tels que nous les connaissons actuellement, qui sont, ne l'oublions pas, les héritiers d'une fiscalité locale plus que cinquantenaire, j'allais même dire qui remonte à la Révolution, sont tout à fait inadaptés pour permettre aux communes de conduire une politique d'investissements qu'on leur demande, par ailleurs, de mener et plus encore pour faire face à des dépenses de fonctionnement qui, par nature, sont éminemment évolutives. Elles le sont encore plus en période d'inflation rapide et lorsque ces dépenses sont, pour une part grandissante, des dépenses de personnel.

On me dira que des progrès ont été faits dans ce domaine, que la dotation globale de fonctionnement va dans ce sens et que son indexation sur la progression de la taxe sur la valeur ajoutée répond à cette préoccupation. Encore faut-il ne pas perdre de vue que la dotation globale de fonctionnement n'est que l'héritière, à titre principal, du versement représentatif de la taxe sur les salaires lequel est, dans une proportion non négligeable, lié dans sa progression à l'évolution de l'impôt sur les ménages.

Dans ces conditions, dans la mesure où l'impôt sur les ménages a atteint dans un grand nombre de communes des proportions qu'il serait déraisonnable de vouloir dépasser, on peut se demander si le rattachement de la dotation globale de fonctionnement à l'impôt sur les ménages ne va pas freiner la progression de cette ressource dont nous considérons, en effet, qu'elle est une bonne ressource.

Et puis, il est important que les communes — M. le rapporteur de la commission des lois l'a dit tout à l'heure à bon droit — disposent de ressources propres, c'est-à-dire de ressources localisées, qu'il s'agisse des taxes sur le foncier bâti et sur le foncier non bâti ou de la taxe d'habitation. Or, ces impôts sont assis sur des bases non évolutives ou faiblement évolutives.

C'est précisément de ces ressources-là que dépend la capacité d'autofinancement des communes. C'est précisément de ces ressources-là que dépend aussi, pour une large part, la possibilité pour les communes de faire face à leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Si ces quelques considérations sur le lien qui unit les ressources des communes, qu'elles soient localisées ou qu'elles proviennent des dotations — dotation globale de fonctionnement et dotation globale d'équipement — sont approuvées par la Haute Assemblée, vous comprendrez, tout naturellement, l'inquiétude qui sera la nôtre, d'autant que nous rencontrons de plus grandes difficultés encore puisque nous traitons du problème de la fiscalité locale dans le cadre d'une situation économique difficile. C'est si vrai que le texte qui nous est aujourd'hui proposé hésite beaucoup sur le quatrième impôt local qu'est la taxe professionnelle.

Nous avons déjà, pour ce qui nous concerne, dans cette enceinte, hésité et nous avons placé des verrous, ici ou là, pour éviter que la taxe professionnelle ne s'envole et ne crée des difficultés supplémentaires aux entreprises, ce que naturellement personne ne souhaite, les uns abordant le problème en disant qu'il faut protéger les entreprises, les autres en disant qu'il faut protéger l'emploi, mais, en fait, chacun s'accordant à dire que la taxe professionnelle ne pouvait pas être indéfiniment augmentée.

Mes chers collègues, si nous ne pouvons pas agir sur la taxe professionnelle, le texte qui nous est présenté propose le maintien d'un certain nombre de verrous. L'Assemblée nationale nous a proposé de substituer à l'assiette actuelle de la taxe professionnelle la valeur ajoutée.

Cependant, comme l'a rappelé notre collègue M. Fourcade, les difficultés que nous avons rencontrées pour la modification de l'assiette de la taxe professionnelle ont conduit l'Assemblée nationale à une extrême prudence et nous allons rester pendant deux années dans une situation intermédiaire. Je note toutefois que certains collègues m'ont expliqué, après avoir fait faire des mini-simulations dans leur département, que nous allions constater, en prenant comme assiette la valeur ajoutée, des transferts importants qui se feront naturellement dans le sens inverse de ceux que nous avons prévus dans la loi de 1975.

En 1975, nous avons voulu soulager les commerçants et les artisans et nous avons accru les charges des entreprises les plus importantes en retenant la valeur ajoutée. Il n'est pas besoin d'être prophète pour comprendre que le mouvement va être inversé.

Nous nous trouvons donc dans un système quasi bloqué de ce point de vue-là. Dois-je ajouter que lorsque les communes n'ont pas de capacité d'auto-financement — et M. de La Palice

ne dirait pas mieux — elles n'ont pas de capacité d'investissement et, à partir de là, le remboursement de la T. V. A. sur les travaux qu'elles peuvent réaliser leur est quasi indifférent, puisque, n'ayant pas réalisé de travaux, elles ne pourront obtenir le remboursement de la T. V. A. ?

M. Camille Vallin. Très bien !

M. Josy-Auguste Moinet. Ainsi que j'ai tenté de le montrer dans ce propos, trop bref et qu'il conviendrait naturellement de développer, nous nous trouvons dans un système quasi bloqué.

Je voudrais, à ce point de mes propos, exprimer un regret, un regret que partage généralement, me semble-t-il, cette Assemblée. Ne croyez-vous pas, monsieur le ministre, qu'il eût été souhaitable que puisse avoir lieu, aujourd'hui, en présence de M. le ministre de l'intérieur, ce grand débat sur les collectivités locales et leurs compétences, certes, mais aussi sur leurs moyens, plutôt que de tenter, dans un autre débat qui vous occupe moins, de rafistoler le code des communes, sans que nous sachions très bien où nous nous dirigeons en ce qui concerne un certain nombre de points ? Le débat d'hier sur la répartition des compétences et des charges a montré que beaucoup d'incertitudes subsistaient encore, quoi qu'en disent les uns et les autres. Il aurait fallu organiser ce débat sur la fiscalité directe plutôt que de nous livrer à ce rafistolage et de nous installer une fois encore dans le provisoire, qui ne satisfait personne. Il n'aurait pas été inconvenant, me semble-t-il, que le Sénat consacre un ou deux mois à discuter de ce sujet. Peut-être aurions-nous réussi, dans un débat d'orientation, à fixer des directives, à fournir des indications au Gouvernement, afin qu'il puisse opérer, ici ou là, des simulations.

Il est très bien qu'un débat d'orientation puisse être organisé sur la peine de mort, sujet éminemment important, difficile, qui mérite, c'est vrai, une réflexion collective. Je demande, pour ma part, que nous ayons aussi un débat d'orientation sur le problème des collectivités locales, car lorsque nous l'évoquons, c'est finalement des affaires quotidiennes des Français dont nous nous entretenons.

Ce regret, je dois le préciser, est un peu tempéré par les propositions exprimées par M. le rapporteur de la commission des finances. Je crois, en effet, que le moment est venu d'ouvrir le débat et d'admettre entre nous que nous ne réglerons pas le problème. Qui, ici, aujourd'hui, n'en est pas persuadé ? Lequel d'entre nous s'y retrouve dans cet immense maquis, dans cette espèce de damier sur lequel nous hésitons toujours à placer un pion dans la crainte d'être obligés d'en déplacer plusieurs autres, sans percevoir les effets qui en résulteront au niveau des communes, sans savoir si la situation financière de celles-ci va se trouver améliorée par les décisions que nous sommes amenés à prendre ? Personne.

C'est la raison pour laquelle, très sceptique sur les résultats au niveau de nos budgets locaux, qu'il s'agisse des budgets communaux ou départementaux, et sur les effets du texte que nous allons voter — tout au moins par ceux qui l'accepteront — je souhaiterais formuler deux propositions.

La première concerne les impôts locaux qui doivent être et demeurer localisés. C'est vrai que nous avons là un débat de principe auquel M. le rapporteur de la commission des lois a fait allusion tout à l'heure. Peut-il y avoir au plan des principes, une autonomie communale, une autonomie départementale, s'il n'y a pas d'impôts localisés ?

Je crois, pour ma part, qu'il ne peut y avoir de collectivités locales autonomes si les conseils municipaux et les conseils généraux ne peuvent pas prélever l'impôt, voter l'impôt.

De ce point de vue, il me paraît, en effet, souhaitable de maintenir, peut-être en les améliorant — des progrès ont été réalisés dans ce domaine, même s'ils ne sont pas assez rapides — les impôts locaux que nous connaissons, c'est-à-dire la taxe sur le foncier bâti, la taxe sur le foncier non bâti et la taxe d'habitation.

Le problème de la taxe professionnelle est beaucoup plus difficile, car nous sommes tous bien d'accord pour considérer qu'il faudrait introduire des mécanismes de péréquation, ici ou là. La taxe professionnelle telle que nous la connaissons est un instrument éminemment efficace d'un anti-aménagement du territoire.

Quel industriel installé dans un département de la région parisienne ou d'ailleurs et qui supporte une taxe professionnelle très faible, voudrait s'installer dans tel ou tel département où il aurait à supporter une taxe professionnelle deux ou trois

fois plus forte que celle qu'il paye ? Pensez-vous vraiment que ce sont les incitations financières — qui peuvent ne pas être négligeables, mais qui sont insuffisantes — qui vont, en définitive, effacer les injustices et les inégalités de la taxe professionnelle ? Pensez-vous véritablement que c'est avec une taxe professionnelle telle que nous la connaissons actuellement que nous pouvons conduire une politique utile d'aménagement du territoire ? Non, bien sûr, et nous le savons tous.

Dois-je ajouter que le fait de retenir la valeur ajoutée comme assiette de la taxe professionnelle, avec des problèmes que ce système va poser — le rapporteur de la commission des finances a évoqué, en ce qui concerne les sociétés à succursales multiples et les entreprises qui ont des établissements ici ou là, les immenses difficultés auxquelles nous allons nous heurter — ne nous donnera sans doute pas l'instrument d'une véritable politique d'aménagement du territoire.

La taxe professionnelle — me semble-t-il — ne doit pas être un impôt neutre de ce point de vue-là. Il conviendrait de réfléchir dans cette perspective.

Je suis pour ma part acquis au maintien de la localisation de certains impôts. Une réflexion doit être entreprise sur la taxe professionnelle dans une perspective d'aménagement du territoire telle que je viens de la concevoir.

Il n'y aura pas — me semble-t-il — de possibilités nouvelles pour les régions les plus défavorisées. Nos collègues et amis du Sud-Ouest vont avoir l'honneur de recevoir M. le Président de la République dans quelques jours et pourront évoquer ce problème. Quelle peut être la capacité d'autofinancement des régions menacées par le dépeuplement qui, malheureusement, n'ont pas d'activités industrielles très marquées ? Et, par voie de conséquence, quelle peut être leur capacité d'autofinancement et de développement ?

Par ailleurs — c'est ma seconde suggestion — pour ce grand débat qu'il faudra bien conduire un jour et dont je souhaiterais pour ma part qu'il puisse s'instaurer le plus rapidement possible, il faut que nous envisagions la dévolution — partielle cela va sans dire — d'une fraction d'un grand impôt et ou de plusieurs impôts de caractère national, et nous pensons tous, les uns et les autres, à l'impôt sur le revenu, dont le taux de progression se situe, bon an mal an, aux environs de 20 p. 100, ce qui n'est pas négligeable, ou bien à la taxe sur la valeur ajoutée.

Certains impôts présentent un caractère évolutif. Bien sûr, lequel d'entre nous ne critique pas la T. V. A. ? Cependant, du point de vue de la technique fiscale, il faut reconnaître que cet impôt répond à des préoccupations économiques que nous exprimons tous dans cette enceinte.

Alors, au lieu de nous attacher, avec un succès mitigé, à apposer des rustines ou « à rafistoler » ce vieux véhicule qu'est la fiscalité locale directe, ne pensez-vous pas, monsieur le ministre, que le Gouvernement aurait été bien inspiré en nous proposant un projet plus ambitieux ?

Je sais bien — car j'ai lu, monsieur le ministre, avec intérêt le discours que vous avez prononcé à l'Assemblée nationale — qu'il faut prendre en considération le facteur temps.

Je sais bien que, dans ce domaine plus que dans tout autre, la « table rase » n'est pas possible. Je crois cependant que dans une démocratie avancée comme la nôtre, avec des élus responsables au niveau des quelque 36 000 communes de France, et grâce à une intense campagne d'explications, nous pourrions faire comprendre beaucoup de choses, à la condition de ne pas craindre le changement. En effet, s'il est un domaine où le changement s'impose, c'est bien celui-là. Or, je suis obligé d'observer, monsieur le ministre, que, sur ce plan-là comme sur d'autres d'ailleurs, le Gouvernement craint le changement. Je suis persuadé que nous sommes nombreux dans cette assemblée à ne pas le craindre, à prendre en considération le facteur temps.

Après avoir choisi des orientations — celles que je viens d'esquisser — qui n'ont pas le mérite de l'originalité, puis d'autres qui seront exprimées sur d'autres bancs, nous pourrions enfin donner aux communes et aux départements des ressources propres évolutives leur permettant de remplir la mission qui est la leur et qu'on se propose de leur assigner dans le cadre du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

Si nous avons eu ces deux débats en un seul, nous aurions, je crois, mieux mesuré quelles étaient les chances de voir effectivement les responsabilités locales se développer. Je considère que ces chances sont aujourd'hui très faibles et, au terme de ce débat, je suis de ceux qui pensent que la fiscalité directe

locale restera encore la préoccupation de tous les maires de France. Ils auront l'occasion de vous le dire, monsieur le ministre, lors du prochain congrès des maires qui va se tenir à l'Hôtel de Ville de Paris. Je crains fort que vous n'y rencontriez pas une approbation sur le projet de loi dont nous allons entamer maintenant la discussion. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, ainsi que sur les travées socialistes, de l'U.C.D.P., du R.P.R. et sur quelques travées de l'U.R.E.I.*)

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

M. Louis Perrein. Monsieur le président, monsieur le ministre, notre objectif, à nous socialistes, c'est la modernisation de la fiscalité locale par une redistribution entre les collectivités locales et l'Etat des ressources provenant de l'impôt, notamment en tenant compte des revenus des contribuables.

Tout au long de la discussion au Parlement, sachant que tel n'était pas l'objectif du Gouvernement, nous avons dû nous limiter à proposer des amendements pour, d'une part, rendre aux collectivités locales la totale maîtrise de leur fiscalité, d'autre part, alléger autant que possible l'impôt sur les ménages et établir plus de justice fiscale.

Les objectifs du Gouvernement — nous l'avons bien vu au cours des débats — étaient tout autres. Comme le dit M. le rapporteur de la commission des finances, le Gouvernement nous proposait, d'un côté, de répartir plus librement et plus équitablement le poids des impôts locaux et, de l'autre, de trouver des limites raisonnables à la pression fiscale.

En vérité, la discussion et l'attitude du Gouvernement ont largement prouvé qu'il ne tenait pas tellement à la libre répartition de la fiscalité locale entre les assujettis, et encore moins à l'équité dans la répartition. D'ailleurs, M. le rapporteur pour avis de la commission des lois ne s'embarrasse pas de formules et reconnaît tout de go, je cite : « Cette réforme a débouché sur un point très important : la proposition d'une nouvelle assiette pour la taxe professionnelle ».

Ainsi, toutes les déclarations du Gouvernement, toutes ses promesses, après des heures et des heures de débat, se concrétisent en trois objectifs inavoués, mais dont nous avons, dès le début, mis en lumière la cohérence pour mieux en combattre la nocivité.

Premièrement, l'Etat se désengage, sous le rideau de fumée du projet de loi, sur les responsabilités locales.

Deuxièmement, il freine les investissements des collectivités locales en bloquant leurs ressources fiscales. C'est ce que M. le rapporteur de la commission des finances formule si joliment ainsi : « Contenir dans des limites raisonnables la pression fiscale ».

Troisièmement, il allège la taxe professionnelle en transférant la charge sur les ménages.

Monsieur le ministre, je dois avouer que le Gouvernement a construit une merveilleuse machine à tromper les élus locaux et à transférer sur les communes et les départements la charge de ses désengagements. Certes, nous pensons que l'Etat centralisateur aujourd'hui doit céder la place le plus rapidement possible à un Etat décentralisé, et la plupart des élus locaux, avec nous, ne répugnent pas à assumer les responsabilités les plus larges dans tous les domaines de la vie locale. Mais cette loi, comme le projet n° 187, ne résout absolument pas le seul vrai problème qui est celui des finances communales.

Ce projet, tel qu'il nous revient de l'Assemblée nationale, est un mauvais catalogue de demi-mesures. C'est un texte obscur, peu intelligible, dont on ne retient que le refus de conférer aux collectivités locales le libre choix de leur politique financière, la volonté maladroitement exprimée, mais pourtant très claire, du Gouvernement et de sa majorité de transférer sur les ménages les allègements de la taxe professionnelle.

M. le rapporteur de la commission des finances et la commission des finances elle-même ont bien senti la pauvreté d'une réforme à peine ébauchée, puisqu'ils suggèrent de revoir ultérieurement — M. Fourcade l'a bien précisé dans son rapport — et de compléter les mesures fragmentaires proposées par deux objectifs à long terme : d'abord, la disparition progressive des impôts locaux par fusion avec les impôts d'Etat, ensuite, la prise en compte des revenus des assujettis pour la fixation des assiettes des impôts locaux. Comment pourrait-on ne pas être d'accord avec le rapporteur ?

M. Fourcade reprend même à son compte, et je l'en remercie, l'idée d'un impôt sur le capital, qu'il avait d'ailleurs combattu en commission des finances. Je me réjouis qu'il ait changé d'avis.

En résumé, ce projet ne règle pas le vrai problème des finances locales. Nous disons même qu'il va aggraver la situation des budgets communaux et départementaux, car il ne sera productif d'aucune ressource nouvelle évolutive. Au contraire, il fige le volumé des recettes et maintient l'égalité des citoyens devant l'impôt. Certes, des mesures sont prévues pour alléger l'impôt sur les ménages et les contribuables chargés de famille. Nous proposerons d'ailleurs des amendements pour que les communes gardent la possibilité de moduler ces abattements pour charges de famille. Mais ces mesures n'auront que peu d'effet dans la mesure où les transferts de la taxe professionnelle vont se faire au détriment des impôts sur les ménages. Il ne faut pas se voiler la face : les élus savent bien qu'alléger les contributions pour les familles, c'est alourdir la contribution des autres ménages. Attendons-nous à ce que la population réagisse mal à ces transferts !

Je pose une question, insidieuse sans doute : n'est-ce pas ce que veut la majorité actuelle qui a perdu les dernières élections municipales et cantonales ? Déjà on voit poindre l'accusation de mauvaise gestion des municipalités de gauche. Mais, outre cet aspect politique, on décèle une volonté non déguisée du Gouvernement de freiner les dépenses des communes, que M. le Premier ministre a d'ailleurs souvent qualifiées de dépenses somptuaires.

Il est exact, comme le rapportait M. Fourcade tout à l'heure, que le produit de la fiscalité locale directe a progressé de 61 p. 100 en quelques années. Mais dans le même temps, quel a été le taux de l'inflation ? Compté tenu d'un taux d'inflation dépassant largement 50 p. 100, et surtout des transferts de charges de l'Etat vers les collectivités locales, on peut affirmer avec force que la gestion des collectivités a été prudente, modérée et même exemplaire.

En réalité, les communes ont assumé les responsabilités que l'Etat, subrepticement, a abandonnées. Pour ce faire, les communes se sont endettées et ont été contraintes d'augmenter la pression fiscale. Or, le système de la fiscalité directe locale est tellement archaïque et injuste que malgré la volonté de n'augmenter qu'avec modération les impôts locaux, la fiscalité a pesé très lourd sur les ménages.

Après le projet gouvernemental, singulièrement modifié par le Sénat — modifications que nous n'avons pas souvent approuvées, nous, sénateurs socialistes — l'Assemblée nationale, dans sa majorité conservatrice, nous renvoie un texte inacceptable, car il n'institue pas la justice fiscale et n'apporte aucune ressource nouvelle aux collectivités locales. En outre, il enferme les collectivités locales dans des contraintes qui tournent le dos à l'autonomie communale.

L'Etat centralisateur et sa majorité suspectent toujours le pouvoir local et se méfient de lui. Nous n'acceptons pas, monsieur le rapporteur, monsieur le ministre, le régime de la liberté surveillée pour les communes. Mais les sénateurs socialistes, fidèles à leur tradition de dialogue, se prêteront aux jeux du débat tout en sachant que ceux qui protestent le plus avec nous sur les bancs situés au centre et à droite de cette assemblée donneront, en définitive, un blanc-seing au Gouvernement, comme ils le font toujours, malgré le rideau de fumée des éclats de voix sans lendemain.

Les socialistes proposeront un certain nombre d'amendements qui vont dans le sens de ce qu'ils désirent, c'est-à-dire plus d'autonomie pour les communes, plus de justice fiscale malgré l'insuffisance de la loi, refus d'un transfert du produit de la taxe professionnelle vers l'impôt sur les ménages.

Mes chers collègues, nous serions vraiment tous très bien inspirés en enterrant ce compromis maladroit et notoirement insuffisant, fruit de discussions orageuses entre un Gouvernement trop habile et une majorité hésitante et pleine de défaillances. Si, malgré tout, une majorité se dégageait au Sénat, elle porterait la grave responsabilité d'alourdir encore plus le climat social, économique et politique, qui aurait pourtant bien besoin d'être assaini.

Rien dans ce projet de loi ne rapproche de la justice fiscale. Au contraire, il va accroître les difficultés des collectivités locales et des assujettis.

Mes chers collègues, nous avons, les uns et les autres, j'en suis persuadé, la volonté d'améliorer ce texte, mais nous ne pouvons que déplorer la timidité et les arrière-pensées du Gouvernement.

Le problème des finances locales reste entier ; il s'est même aggravé. Je vous donne rendez-vous dans quelques mois — notre collègue, M. Moinet, nous disait tout à l'heure dans quelques jours, devant le congrès des maires de France — pour établir le bilan de l'application de cette loi qui n'est qu'une réforme en trompe-l'œil. (*Applaudissements sur les travées socialistes, communistes et sur plusieurs travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Félix Ciccolini. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici encore une fois réunis pour discuter de la fiscalité directe locale ; c'est la cinquième ou la sixième fois depuis 1975. En fait, chaque année, un nouveau débat démolit la dernière construction et élève quelques pans de mur qui seront rasés l'année suivante.

Comment se présente aujourd'hui le problème des ressources des collectivités locales ?

Il est utile de rappeler la situation des départements et des communes. Elles est caractérisée par un déphasage chronique entre les besoins et les moyens ainsi que par une insuffisance dramatique des moyens. La comparaison de la petite portion octroyée aux collectivités locales et de la grande part de l'Etat est éloquente : les collectivités locales sont les parents pauvres face à un Etat qui s'attribue la part du lion pour parfaire des gaspillages.

Cette situation apparaît injuste à chacun d'autre nous, surtout quand on songe que plus de 60 p. 100 des équipements publics sont réalisés par les collectivités locales alors que leurs ressources globales représentent à peine 20 p. 100.

Lorsqu'on compare notre situation à celle des pays voisins, on se rend compte que nous accusons un grave retard. Partout ailleurs, la part accordée aux collectivités locales est plus importante que chez nous, d'où cette situation dont nous croyons pouvoir dire qu'elle est la conséquence d'un centralisme dominateur qui a été sans cesse renforcé. L'Etat, et derrière lui l'exécutif, est le distributeur de la manne. Cela est contraire à la justice et à la démocratie.

Nous posons simplement la question suivante : où est le pays ? Nous répondons qu'il est là où sont les habitants, non pas où se trouvent les ministères, mais là où travaillent, où vivent les Français ; c'est nos provinces, nos villes, les communes rurales, les bourgs.

La démocratie doit obligatoirement passer par la décentralisation. Là où vivent les hommes doit exister la possibilité de décider ce qui est utile à la collectivité nationale, par l'exercice des responsabilités des élus et l'utilisation des moyens légaux qui doivent être mis à leur disposition.

Hélas ! la situation n'a fait que se détériorer, particulièrement au cours des quinze dernières années. Les villes et les communes rurales sont asphyxiées. Elles font face à un endettement excessif nourri par l'inflation et par des impôts qu'on ne peut davantage augmenter. Il reste encore, dans beaucoup de communes, tant de choses à faire. Parce qu'elles sont démunies de la plupart des équipements qui facilitent aujourd'hui la vie, elles sont très en retard.

M. Michel Moreigne. Très bien !

M. Félix Ciccolini. Pendant quinze ans, nous avons subi une politique rigoureuse de l'Etat comportant la forfaitisation des subventions, leur réduction sans cesse croissante, celle de la durée de remboursement des emprunts et l'augmentation de leur taux. Communes et villes se trouvent livrées, pieds et poings liés, au bon vouloir des bureaux ministériels. C'est le contraire de la démocratie, c'est le contraire de l'autonomie des collectivités locales.

Que font, en effet, les gouvernements successifs ? Je veux leur rendre une justice première. Ils ont reconnu l'existence du problème de la fiscalité directe locale ; c'est ainsi que dans l'exposé des motifs de l'ordonnance de 1959, ils ont admis qu'un problème se posait dont il convenait de s'occuper. Mais depuis vingt ans, mes chers collègues, rien de positif n'est vraiment intervenu, même si l'on a pu arracher telle ou telle mesure — ainsi le remboursement d'une partie de la T. V. A., qui a mis fin à un vol manifeste — ou même si des dispositions incertaines et fragiles ont été prises telle que la dotation globale de fonctionnement ou l'annonce faite, voilà quelques jours par M. le ministre de l'intérieur, d'une augmentation de 3 p. 100 dont on pourra faire état dans le projet de loi de

finances pour 1980. Mais, du point de vue structurel c'est par le néant que se traduit la promesse de 1959 et la longue réflexion — j'allais dire le long somme — qui a suivi pendant des années !

Nous en sommes arrivés ensuite au texte de 1975, imposé au Parlement, qui s'est révélé inapplicable et néfaste, puis nous délibérons aujourd'hui sur un projet de loi qui est sapé dans ses fondements, qui est miné. En réalité, on voudrait seulement modifier en surface alors qu'il conviendrait de transformer profondément.

Vingt ans après, on se heurte toujours aux mêmes obstacles, et l'on ne veut pas les franchir, ce qui nous amène à formuler, une nouvelle fois, une série de remarques qui procèdent de l'analyse réalisée par le parti socialiste.

Malgré certains efforts, le texte qui nous est présenté est un faux-semblant. En réalité, l'essentiel, c'est-à-dire l'accapement indu par l'Etat de la plus grande part de la fiscalité globale, n'est pas traité et ne reçoit donc pas de solution.

Ce projet de loi comporte quelque chose de tout à fait nouveau. C'est son application conditionnelle. Il me semble important de remarquer que ce n'est pas ce que voulait notre regretté collègue Bouloche lorsqu'il réclamait une simulation.

Ainsi, selon le texte actuel l'application des mesures les plus importantes serait différée jusqu'à ce qu'on connaisse les effets de la loi dans 10 départements représentant 2 963 communes. Innovation curieuse et qui suscite bien des questions !

Le Parlement va donc connaître les résultats de la simulation, de tous les résultats, pensons-nous et pas seulement d'un simulacre. Mais si ces résultats doivent lui être communiqués avant le 1^{er} juin 1981, que pourra-t-il faire ensuite ? Sera-t-il saisi d'un texte ? Ce n'est pas certain vu que le Parlement n'est pas maître de son ordre du jour. Qui nous dit que le Gouvernement déposera un projet de loi après la communication des résultats de la simulation ? Sans doute peut-il prendre un engagement formel qui aura une valeur morale, mais sommes-nous sûrs que, d'ici là, nous n'aurons pas un autre ministre des finances dont les vues seront différentes ?

En réalité, nous craignons que cette simulation ne soit sans lendemain. Nous ne serons alors en présence que d'une « réforme » et c'est elle qui s'appliquera. Nous n'aurons plus ensuite qu'à nous nourrir d'espérance. Il y aura d'autres études, d'autres projets — pourquoi ne dirais-je pas d'autres artifices ?

Une loi conditionnelle, alors que la réalisation de la condition est liée à un acte, à une appréciation de l'exécutif, n'est pas une loi. Constitutionnellement, nous délibérons sur le néant.

En réalité, les services ministériels auraient dû faire des simulations et en soumettre les résultats au Parlement.

Je souligne, au passage, qu'on est confondu devant le peu d'empressement mis par le Gouvernement à donner des informations valables au Parlement. Avec toutes les cartes, les fiches, les machines électroniques dont il dispose, en consentant quelques efforts et en y mettant de la bonne volonté, il devrait nous communiquer de plus amples éléments d'information. Mais ceux-ci sont jalousement gardés. De cette manière, le Gouvernement détient le monopole du savoir.

En conséquence, nous retenons que pour l'essentiel, pour la partie tout à fait neuve du texte, pour ce qui concerne la valeur ajoutée, rien n'est moins sûr. La simulation sera effectuée dans quels départements ? Seront-ils représentatifs de la situation dans l'ensemble du pays ? Après la simulation, que fera le Gouvernement ? Le Parlement pourra-t-il inscrire à son ordre du jour un texte ? Lequel ? Comme il n'existe pas d'automatisme en cette matière, nous pouvons légitimement craindre un classement sans suite.

Je dirai, à mon tour, que le texte n'accorde pas une autonomie réelle aux collectivités locales. Nous pouvons facilement considérer que l'autonomie est battue en brèche, mise à mal, culbutée par les éléments de ce texte. On statifie une fausse autonomie. C'est une caricature d'autonomie.

Même si le texte prévoit la fixation des taux, fixation en quelque sorte octroyée, la liberté des conseils municipaux est encadrée. On se borne à rendre un hommage de principe, mais le contenu est aux trois-quarts vide. Ainsi, l'action des élus locaux se trouvera enserrée dans des normes strictes. Les limitations sont nombreuses, tant en ce qui concerne la fixation des taux que l'éventail des décotes et des réductions.

Nous répondrons qu'il ne doit pas exister de barrière à la liberté, surtout lorsque les situations locales sont très diverses. Alors que les équipements sont plus ou moins poussés dans les différentes communes, alors que les progrès à réaliser sont plus

ou moins importants suivant les localités, on met en place un système qui tend à une uniformité, une homogénéité des décisions. On veut en réalité le *statu quo*, l'immobilisme, c'est-à-dire le contraire du progrès, le contraire de la vie.

C'est la raison pour laquelle nous tenons, au sujet de cette limitation de la liberté, à dire tout le prix que nous attachons, à cette dernière et aussi combien nous sommes sensibles à la situation des contribuables les plus défavorisés.

En matière de fixation de l'impôt, les mêmes règles générales sont valables pour les impôts d'Etat et pour ceux des collectivités locales. Chacun doit payer à la mesure de ses possibilités, chacun doit contribuer aux charges communes dans la limite de ses facultés contributives, et ceux qui n'ont pas de fortune, ceux qui gagnent peu doivent être déchargés partiellement ou totalement, ce qui m'amène à faire deux observations, l'une sur les taxes foncières, l'autre sur la taxe d'habitation.

Au sujet des taxes foncières, je voudrais rappeler le sort malheureux fait à l'initiative de notre excellent collègue M. Thyraud qui, après une étude sérieuse conduite par une commission spéciale, la commission des taxations foncières, avait proposé que l'assiette des taxes foncières non bâties soit assise non plus sur la valeur locative, mais sur la valeur vénale déclarée par les propriétaires. Nous avons éprouvé de l'amertume en constatant que cette position avait été écartée.

De ce point de vue-là, dès l'instant qu'on ne va pas vers davantage de justice fiscale, il y a divergence entre le parti socialiste et la majorité. Celle-ci a tort si elle pense qu'il faut continuer à prendre le plus possible aux petits et aux moyens afin de ménager les nantis.

Pour la taxe d'habitation, nous avons toujours pour assiette la valeur locative, et nous savons combien cela est injuste. Nous savons combien cette taxe frappe durement les familles pauvres. Pourquoi des restrictions apportées à la légitime liberté des assemblées communales et départementales pour en arriver à une exonération totale? Pourquoi un conseil municipal ne pourrait-il pas décider d'exonérer complètement de la taxe d'habitation les plus malheureux de ceux qui sont exonérés de l'impôt sur le revenu?

L'impôt, à nos yeux, est un moyen de tenir compte des situations sociales et de réduire les inégalités entre elles. Nous n'affirmerons jamais avec suffisamment de force combien l'assiette que constitue la valeur locative, pour la taxe d'habitation, est source d'injustices. Il faut l'abandonner au plus tôt.

Au demeurant, les mêmes considérations sont valables pour les entreprises. Nous sommes favorables à un impôt local sur celles-ci. Les communes ont une mission économique à remplir; elles ont à assumer un rôle incitatif, créateur de travail et aussi de bien-être, mais la taxe professionnelle doit frapper les entreprises dans leurs profits réels plutôt qu'être fondée sur des bases qui n'ont guère de signification.

Je me garderai d'analyser toutes les difficultés auxquelles nous allons nous exposer avec cette assiette fondée sur la valeur ajoutée qui sera difficile à mettre en œuvre. Tout le monde en est conscient et reconnaît la complexité du système projeté. Cette complexité est telle que l'on peut prévoir d'ores et déjà l'inapplicabilité du système en question. Nous prenons rendez-vous. Après les simulations, nous pouvons raisonnablement craindre que le texte, une fois voté, ne demeure oublié dans des cartons.

Nous disons que la taxe professionnelle doit être payée essentiellement par les entreprises qui ont un niveau potentiel de prospérité, ce qui amène à rechercher les valeurs économiques de chaque entreprise. C'est la notion de profit qui doit nous guider. Au contraire, un traitement plus favorable doit être accordé aux petites entreprises individuelles, aux artisans et aux petits commerçants.

Nous voulons aller plus loin encore. Au lieu de parler d'un prélèvement à travers la taxe professionnelle, nous souhaitons que certaines aides soient apportées à certaines entreprises artisanales de nos villages, qui concourent à l'animation qui y subsiste, qui jouent en quelque sorte un rôle de service public, alors surtout que celui-ci les a fuis et que des bureaux administratifs y ont été fermés, d'autant que, si nous en croyons les échos d'un certain voyage « de recueillement » effectué par le Président de la République, voilà quelques jours, le cœur de la France se trouve dans nos villages!

Nous émettons également des réserves au sujet des activités agricoles. Nous voulons éviter qu'un mauvais coup ne soit porté à la coopération et à la mutualité. Nous excluons, pour les entreprises coopératives et de mutualité, un traitement similaire

à celui appliqué aux entreprises qui poursuivent le superprofit car nous ne pouvons oublier les services éminents rendus par la coopération et la mutualité à l'ensemble des citoyens.

M. Noël Berrier. Très bien!

M. Félix Ciccolini. Je ne veux pas passer sous silence ce besoin d'engagement économique qui est aujourd'hui ressenti et qui met en jeu les responsabilités des élus locaux. C'est une évolution des données. La situation est nouvelle mais ce besoin est réel en l'état actuel de la crise et face à l'échec des professeurs d'économie et de leurs écoles.

Le développement des villes et des petites communes appelle un engagement économique de la part des élus locaux. Ils ont un rôle à jouer pour maintenir la vie partout, pour la rendre aux régions désertifiées de notre territoire, pour reconquérir le terrain sur le vide, sur la partie qui a été anormalement abandonnée.

M. Noël Berrier. Très bien!

M. Félix Ciccolini. De ce point de vue, le problème primordial est actuellement celui de l'emploi, ce qui nous conduit à dire qu'un traitement privilégié doit être consenti en faveur des entreprises qui emploient beaucoup de main-d'œuvre.

Nous insistons particulièrement sur le chômage, ce véritable cancer, qui fait naître le désespoir dans le cœur des familles, qui ronge la nation, qui affaiblit l'ensemble du corps social, qui sape ses fondements.

A un moment où le monde se trouve si cruellement frappé par le chômage, une situation à part doit être faite aux entreprises qui font des bénéfices, même si elles sont prospères.

Ce projet de loi comporte donc de nombreuses lacunes. Il n'aborde pas l'essentiel, monsieur le ministre, à savoir la pauvreté des collectivités locales face à un Etat financièrement accapareur, qui garde la part la plus belle.

Certes, on nous explique que les communes pauvres pourront percevoir, en 1982 ou 1983, une part venant d'un fonds de péréquation qui sera alimenté par d'autres communes moins mal loties. Mais, pour nous, il ne saurait être question de dépouiller telle commune pour renforcer telle autre.

Ce qui compte, c'est le partage entre l'Etat et les collectivités locales et, de ce point de vue, celles-ci ne peuvent pas se contenter d'aumônes.

Nous voulons qu'elles disposent de ressources nouvelles, prises sur celles de l'Etat. Or, ce projet de loi ne prévoit pas de nouveau partage.

Nous demandons pourtant une telle mesure avec force, surtout à une époque où il devient impossible, en matière fiscale, d'imposer davantage l'ensemble des contribuables.

Par ce texte, monsieur le ministre, si vous donnez la possibilité aux assemblées locales d'augmenter les impôts de leur ressort, vous leur faites un cadeau empoisonné dont elles ne pourront pas se servir. En effet, la charge de la fiscalité locale a atteint un degré qui ne peut pas être dépassé.

MM. Noël Berrier et Georges Dagonia. Très bien!

M. Félix Ciccolini. Tout cela, c'est la faute de l'Etat. Si les impôts locaux ont beaucoup augmenté, c'est en raison de tous les transferts successifs opérés par l'Etat. Les impôts locaux, je le répète, ne peuvent pas croître encore, quelle que soit la législation, d'où cette nécessité inéluctable d'une nouvelle répartition de manière à s'orienter vers l'attribution aux collectivités locales de 30 p. 100 de l'ensemble des ressources à attribuer, ce qui ramènera la part de l'Etat à 70 p. 100 et nous permettra de nous aligner, à cet égard, sur les Etats modernes.

En conclusion, c'est un procès-verbal de carence que nous dressons au sujet de ce projet de loi. Il ne prévoit pas le transfert des moyens financiers de l'Etat au profit des communes.

Aujourd'hui, les collectivités locales ne disposent pas de recettes à revenu régulier et évolutif, il en sera de même demain et, pourtant, elles en ont grand besoin.

La décentralisation est toujours « en panne ». Le pouvoir municipal — première expression de la démocratie locale — ne progresse toujours pas. Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste votera contre ce texte. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Paul Girod. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voilà un an, nous discutons ici même de la présentation au Parlement des premiers textes réformant le mode de fonctionnement des collectivités locales, et j'avais cru devoir monter à cette tribune, malgré le peu de temps depuis lequel je siégeais au Sénat.

Nous commençons par les textes financiers. Le premier a abouti à la création de la dotation globale de fonctionnement, et je l'ai approuvé parce qu'il introduisait plus de justice dans la distribution entre les communes et que la référence à la T. V. A. comme critère alternatif — disposition introduite au Sénat — devait un peu améliorer la situation générale des communes.

L'autre texte, bien plus délicat, revient aujourd'hui en seconde lecture, encore qu'une question se pose : deuxième lecture ou premier examen d'un nouveau texte ? Celui qui nous revient de l'Assemblée nationale est, en effet, si différent à la fois de ce que vous nous proposiez et de ce que nous avons voté, que la numérotation des lectures nous semble avoir perdu une partie de son sens.

Voilà un an, monsieur le ministre, je vous disais ceci : à scinder, depuis plus de soixante ans, les critères contributifs des contribuables en deux groupes, les uns d'Etat, les autres locaux, on a, en fait, créé deux fiscalités qui sont, bien entendu, complémentaires au niveau du contribuable — il en-fait, lui, le total — mais deux fiscalités qui sont également injustes puisque fragmentaires.

Et je tentais de démontrer que l'Etat introduit dans ses dispositifs l'impôt sur la jouissance, par l'article 168 du code général des impôts et les vignettes diverses dont Dieu sait s'il est question actuellement, impôts relevant de la même philosophie que celle de la taxe d'habitation. Je pense à l'impôt sur le capital, voisin, dans son essence, des taxes foncières, cependant que les collectivités locales rêvent d'asseoir leur fiscalité, au moins pour une part, sur les mêmes critères que les impôts d'Etat : valeur ajoutée ou revenu.

En bref, chaque autorité ayant qualité pour lever l'impôt conçoit si bien l'injustice de son assiette fragmentaire qu'elle essaie de l'équilibrer en empruntant à l'autre une part de sa philosophie fiscale.

Mon opinion n'a pas changé et le replâtrage du système fiscal fragmentaire des collectivités locales que vous nous proposez n'est pas la réforme que je souhaite, comme beaucoup d'entre nous.

Cela dit, que penser du texte qui nous revient de l'Assemblée nationale ? Et d'abord, que penser du problème du taux des impôts locaux ?

Concernant leur modulation à l'initiative des collectivités locales, je constate que l'Assemblée nationale est revenue à vos idées de départ. Je persiste à penser qu'elles réduisent les possibilités d'action de la commune à un arbitrage entre trois taxes seulement, ce qui vide le dispositif d'une bonne partie de son sens.

Je pense encore plus fermement, compte tenu de l'incroyable disparité qui existe actuellement, et conscient que je suis, par conséquent, que la liberté immédiate et totale s'exercerait à partir de bases de départ si aberrantes, que cette liberté aboutirait à une anarchie encore pire que l'actuelle.

Je fais partie de ceux qui approuvent le système d'un rapprochement préalable vers une moyenne départementale dans un premier temps, nationale ensuite, si cette première étape réussit.

Commençons par clarifier au rythme que décideront nos collectivités locales ! Tel est le sens de cette option.

Dans le même esprit, le plafonnement immédiat des taux aberrants est une nécessité, bien que j'en sois encore à m'interroger sur la combinaison pratique des deux systèmes.

Mais il ne faut pas que les communes s'engagent sans savoir où elles vont. Il faut donc qu'avec les services du Trésor elles puissent explorer les conséquences des décisions qu'elles envisagent, et j'espère, monsieur le ministre, que des instructions sont données à ces services pour faciliter ces recherches à l'échelon local.

Il nous est également proposé une modernisation de l'assiette des taxes.

Pour la taxe professionnelle, la grande idée nouvelle du texte retenu par l'Assemblée nationale est la référence à la valeur ajoutée. L'idée est, certes, intéressante, mais tout le monde est conscient que nous partons ainsi vers l'inconnu, et c'est la raison pour laquelle a été prévue une si longue et si large expérimentation, ce qui est une idée extrêmement judicieuse.

Mais je crains, pour employer une formule célèbre, que nous ne trouvions tous, dans cette simulation, « bien du plaisir ». Cependant, puisqu'il s'agit d'explorer, explorons, y compris les voies qui visent à mettre fin à certaines exonérations, sous réserve qu'il s'agisse bien uniquement d'une exploration ne comportant aucun engagement. Peut-on suggérer que des variantes soient introduites dans la simulation ?

Reste la question la plus difficile en matière de valeur ajoutée. Elle a été abondamment soulignée ; aussi je me sens un peu modeste de la rappeler. Où se crée vraiment la valeur ajoutée, dans une société ayant des établissements qui travaillent les uns pour les autres, de façon souvent complexe, qui sont répartis dans diverses régions et qui n'ont pas de comptabilité fiscale propre ?

L'article 6 *quinquies*, qui reprend le dispositif que l'on abandonne par ailleurs, me laisse un peu perplexe. Mais, enfin, explorons !

Convient-il d'instaurer une solidarité au profit de ceux qui ont les habitants, mais non les industries ? Sûrement, mais cela doit être national et non départemental, sinon l'aménagement du territoire, dont M. Moinet a dit tout à l'heure que n'y contribue pas l'assiette actuelle de la taxe professionnelle, resterait un peu hypothétique.

Convient-il enfin de maintenir la possibilité d'exonérer de la taxe professionnelle les entreprises qui acceptent d'aller s'installer dans des régions difficiles ?

Certes, oui, mais nous tenons à souligner trois points qui sont autant d'anomalies ou de difficultés.

Le premier est que certaines entreprises, non toujours les moindres, savent profiter de cette possibilité et ferment l'établissement exonéré à la fin de la période d'exonération. Je suis très reconnaissant à la commission des lois d'avoir accepté les suggestions que j'ai été conduit à lui faire sur ce point.

Le second est que, si les collectivités locales acceptent cet effort, d'autant plus douloureux qu'elles sont par définition plus en difficulté, il ne faut pas que les charges qu'elles supportent au titre de diverses péréquations, contingents ou autres répartitions intercommunales, soient assises aussi, pendant la période d'exonération, sur la part du potentiel fiscal auquel elles viennent précisément de renoncer.

Le troisième, enfin, est que la conjoncture évolue très vite, surtout en ce moment, et que bien des régions ou bassins d'emploi, hier considérés comme prospères, connaissent aujourd'hui de dramatiques situations. L'élu de l'Aisne que je suis sait de quoi il parle ; M. Braconnier le sait aussi, puisque nous assistons ensemble à des drames affreux dans ce département.

Les zonages doivent être fréquemment revus. Or je constate, monsieur le ministre, que, pour l'instant, ce n'est pas le cas, et je finis par me demander dans quelle mesure ce n'est pas là un aveu d'échec. Si la disposition était efficace, les zones en voie de disparition le seraient moins et on aurait à revoir les zones. A partir du moment où le Gouvernement refuse cette révision, je suis amené à poser certaines questions. Pourtant cette disposition est utile quand un président de comité d'expansion essaie, comme cela m'arrive, d'attirer un industriel dans une région en voie de disparition.

En ce qui concerne la taxe d'habitation, je suis de ceux qui se réjouissent de la distinction introduite dans la loi sur la réforme des collectivités locales entre les abattements communaux et les abattements départementaux. A chacun la responsabilité de sa politique ! Raison de plus pour laisser le maximum de liberté aux communes, comme le Sénat l'avait d'ailleurs prévu l'an dernier, et voir là un premier pas timide vers plus de justice par le biais des abattements prévus pour les contribuables les plus modestes.

Au sujet des taxes foncières, on prévoit des révisions plus fréquentes, avec une actualisation intermédiaire. Bien ! On prévoit aussi le renforcement de la fiscalité sur les terrains à bâtir, dont la considérable appréciation est souvent due aux efforts et aux décisions de la collectivité. Encore mieux !

Mais quelle curieuse idée de mélanger valeur cadastrale et valeur vénale, rétroactivement de surcroît ! Pourquoi ne pas retenir l'idée de transférer aux communes une part significative

du produit de l'imposition sur les plus-values réalisées par les propriétaires au moment des mutations à titre onéreux ? D'où vient par ailleurs, monsieur le ministre, que l'Etat continue à faire des cadeaux aux uns avec l'argent des autres ? Je veux parler des exonérations décidées dans le cadre de politiques nationales, exonérations qui ne sont pas compensées à l'échelon local, ce qui reporte la charge que les uns économisent sur les autres contribuables de la commune, sous l'œil des conseillers municipaux impuissants.

Il est vrai que charité bien ordonnée commençant par soi-même, l'Etat commence par s'exonérer lui-même, tout en laissant abolir l'exonération réciproque des autres collectivités entre elles.

Monsieur le ministre, je constate que tout cela est complexe et confus. Cette complexité des dispositions, cette hésitation évidente quant à la direction à prendre dans le cadre maintenu d'une fiscalité fragmentaire assise sur quatre vieilles taxes, montrent bien que la tentative présente manque d'ambition.

M. Fourcade dit, en concluant la partie liminaire de son excellent rapport : « C'est un ensemble de mesures de court terme ; ce n'est pas la réforme d'ensemble ». Raison de plus, puisque, globalement, le texte va marquer, espérons-nous, un petit progrès, pour mettre à profit le répit que peut procurer sa mise en œuvre rapide — tout au moins de ce qui peut l'être — et entamer tout de suite une véritable réflexion sur la véritable réforme. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique et sur plusieurs travées du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Girault.

M. Jean-Marie Girault. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je suis sans illusion : nous discuterons encore longtemps et souventes fois de fiscalité locale directe !

Je connais fort bien, comme tous ceux qui, ici, ont des responsabilités municipales, les difficultés que nous rencontrons : de plus en plus nos contribuables considèrent, à juste titre, que les impôts locaux pèsent lourdement et sont injustement répartis.

Mais aujourd'hui, nous sommes saisis, en deuxième lecture, d'un texte précis. Ce n'est donc ni le lieu ni le moment, me semble-t-il, de formuler des critiques générales, qui sortiraient du cadre de la discussion et qui se résumeraient à des vœux pieux ou à des desiderata, auxquels, nous le savons très bien, aucune réponse ne peut être apportée dans le cadre du présent débat.

Je voudrais m'attacher spécialement à l'un des éléments du projet de loi, auquel le Gouvernement donnait beaucoup d'importance, sur lequel je veux revenir, sur lequel je veux me battre : il s'agit de la solidarité intercommunale.

C'était l'une des pierres d'angle du projet de loi, et je suis amené à rappeler au Sénat les avatars de cet article 4 — puisque c'est de lui qu'il s'agit — qui m'amènent aujourd'hui à reprendre une offensive que j'ai engagée voilà un an, lorsque nous débattions en première lecture du projet de loi.

Vous nous aviez expliqué — et M. le ministre de l'intérieur également — que le Gouvernement attachait beaucoup d'importance à ce que les communes dites riches de taxes professionnelles participent, dans une certaine mesure, à la solution des difficultés financières rencontrées par les communes dites pauvres de taxes professionnelles.

Le Gouvernement proposait la création d'un fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. Cette disposition était très bonne et conforme aux vœux que l'association des maires de France avait exprimés à l'occasion de plusieurs congrès. Elle était aussi conforme à une longue étude entreprise par la commission des finances du Sénat.

Mais le premier incident se produisit lorsque le rapporteur de celle-ci, notre collègue M. Fourcade, fit connaître que les conclusions de la commission des finances du Sénat étaient, sur cet article 4, totalement négatives. A l'époque, la commission des lois, par l'intermédiaire de son rapporteur M. de Tinguy, avait doucement suivi ; je note qu'aujourd'hui, elle affirme sa fidélité au texte de compromis voté il y a un an ; cette attitude marque, par rapport à celle de la commission de finances, une discordance dont, personnellement, je me félicite. J'ai dit : texte de compromis voté il y a un an.

En effet, dès le commencement des débats dans notre assemblée en 1978, le Gouvernement, sentant que cette solidarité intercommunale était indispensable et qu'elle devait être assurée par les communes favorisées, sentant aussi que l'article 4, tel qu'il était proposé, n'obtiendrait probablement pas l'assentiment de la majorité de la Haute Assemblée, proposa un amendement qui fut voté sans difficulté. Cet amendement reconnaissait cette solidarité intercommunale ; il reconnaissait — et c'est fondamental — qu'elle devait être assurée par les communes qui disposent de taxes professionnelles très importantes.

Mais il est vrai qu'il était en retrait par rapport au projet de loi car, compte tenu des paramètres finalement proposés, on voit bien que le produit de la péréquation ne sera pas aussi important que prévu initialement. Mais enfin, le produit sera tout de même significatif.

Une fois voté par le Sénat, le texte va au Palais-Bourbon. On sait dans quelles conditions nos collègues députés vont le reprendre et en faire une étude très approfondie, très détaillée, au point que, comme le disait tout à l'heure mon collègue M. Paul Girod, nous nous demandons aujourd'hui si nous procédons bien à une deuxième lecture : nous avons vraiment le sentiment que l'Assemblée nationale a complètement réécrit le texte.

Ce qui apparaît, à travers le rapport de M. le député Voisin, c'est une autre conception de la solidarité intercommunale, une conception en tout cas résolument hostile à une solidarité reposant sur l'institution d'un fonds national de péréquation, qui serait alimenté par les communes dites riches. Nous reviendrons tout à l'heure sur les motifs, mais je pense qu'il est bon de souligner, dès maintenant, l'évolution de l'attitude des uns et des autres.

A la lecture du rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale, avant le débat public à l'Assemblée nationale, on s'aperçoit qu'il n'y a plus d'article 4, et rien n'est proposé en remplacement.

Mais les hommes se concertent, leurs points de vue se rapprochent en séance publique, d'abord à l'occasion de la discussion générale, le 3 octobre, puis à l'occasion de la discussion de l'article 4, le 9 octobre. Les esprits ont évolué.

Alors, monsieur le ministre, je suis surpris du comportement adopté par le Gouvernement à ce point de la discussion. Vous aviez déposé un projet de loi qui était très ferme. Vous aviez affirmé la solidarité intercommunale, affirmé la nécessité que les communes riches alimentent le fonds national de péréquation. Et voilà que M. Voisin ayant déposé un amendement — miraculeux, dirai-je — la quadrature du cercle — selon l'expression de M. Voisin lui-même — semble résolue. Et que nous dit-on ? Quelque chose que je trouve inacceptable : « La solidarité s'impose ; notre devoir est de l'assurer, et, pour l'assurer, ce sont les assujettis à la taxe professionnelle qui paieront davantage. » Je dis que ce n'est pas acceptable !

Je vous le répète, monsieur le ministre — avec respect, mais avec beaucoup de fermeté — je ne comprends pas que le Gouvernement ait modifié la philosophie de son projet de loi à cet égard. Cela me paraît inexplicable.

Vous avez évoqué à l'Assemblée nationale les inconvénients financiers et psychologiques que la mesure que vous proposiez voilà un an pourrait entraîner.

L'Assemblée nationale vote donc son texte, dans la teneur que j'indique, et celui-ci nous revient. La commission des finances du Sénat est de nouveau saisie et s'incline, à la majorité, devant la thèse de l'Assemblée nationale ; elle admet, elle aussi, que la péréquation doit être assurée par ce qui pourra rester, dans l'avenir, de cette fameuse cotisation nationale actuellement applicable en matière de taxe professionnelle. Et l'on constate que, pour financer le plafonnement de celle-ci, compte tenu de la réforme de la taxe professionnelle, cette cotisation, qui est de 7 p. 100, descendra, dans quelques années, à 6, puis à 5, 4 et 3 pour arriver à 2 p. 100 ; on s'arrêtera là, et ce sont ces 2 p. 100 providentiels qui alimenteront le fonds national de péréquation.

La commission des lois, quant à elle, est revenue sur sa position de l'année dernière, et la lecture du rapport comme l'écoute des propos de M. le rapporteur tout à l'heure montrent qu'elle a voulu s'en tenir, pour l'essentiel, au vote qui était intervenu ici même il y a un an, c'est-à-dire à un texte moyen, un texte intermédiaire, mais qui respecte bien le principe que je considère comme fondamental, à savoir que la solidarité intercommunale est l'affaire des communes qui perçoivent des taxes professionnelles très importantes.

Pour quelles raisons le Gouvernement a-t-il changé d'attitude ? Que l'Assemblée nationale ait une position différente de la nôtre, cela se conçoit. Mais quels sont, monsieur le ministre, les faits nouveaux qui permettent d'expliquer que la philosophie qui sous-tendait votre projet se trouve aujourd'hui bouleversée ?

N'a-t-on pas cédé à la tentation de facilité ? Puisque, après tout, on avait trouvé des assujettis à la taxe professionnelle pour payer la solidarité, c'était une bonne affaire. Eh bien, cela n'est pas acceptable, et je vais me battre pour que les contribuables assujettis à la taxe professionnelle ne soient pas les victimes d'une politique qu'on ose encore appeler de solidarité intercommunale, ce qui est tout de même paradoxal. J'ai toujours entendu dire que la solidarité, quelle qu'en soit la nature, s'exerce au sein même du groupe qu'elle concerne.

Demander aux assujettis à la taxe professionnelle de financer les communes pauvres, ce n'est pas cela la solidarité. C'est faire appel de nouveau aux entreprises et alourdir leurs charges.

Constatant qu'il n'y a pas de faits nouveaux qui puissent justifier le vote de l'Assemblée nationale, je rappellerai à la Haute Assemblée les arguments que l'on a opposés au système que proposait le projet de loi et que le Sénat avait retenu en première lecture. Ces arguments sont toujours les mêmes.

On nous dit d'abord que la solidarité intercommunale est assurée de façon privilégiée grâce à la dotation globale de fonctionnement et, au sein de celle-ci, grâce à la dotation de péréquation. A cela, je réponds tout d'abord qu'il s'agit d'une ressource en provenance de l'Etat, qu'elle n'est donc pas le fruit de la solidarité intercommunale ; je réponds ensuite que la dotation de péréquation n'apporte pas du tout, sinon de façon dérisoire, ces correctifs qui s'imposent et dont tout le monde ressent la nécessité. En effet, aujourd'hui ici même ou il y a quelques jours à l'Assemblée nationale, tout le monde a reconnu qu'il existait des communes véritablement défavorisées et qui avaient besoin de recevoir une aide supplémentaire.

On nous oppose ensuite — ou l'on nous opposait — le fait que la loi que nous allons voter risque de provoquer pour les communes riches, c'est-à-dire pour celles qui bénéficient de taxes professionnelles importantes, des difficultés immédiates. J'ai déjà répondu que les précautions qui avaient été prises lors du vote en première lecture permettaient de penser qu'il n'en serait rien. Bien sûr, il faudra opérer doucement et progressivement.

Toutefois, deux autres arguments sont apparus, qui sont avancés de façon plus insistante. Le premier consiste à dire que les communes qui perçoivent des taxes professionnelles importantes subissent des nuisances et doivent supporter des charges lourdes.

Je crois pouvoir assurer que la réponse est aisée. D'abord, tel n'est pas toujours le cas. En effet, certaines implantations industrielles ou commerciales sont de bonnes affaires pour les communes, sans qu'elles entraînent un surcroît de charges ou de nuisances.

Ensuite, si mes souvenirs sont bons, l'écrêtement adopté par le Sénat, en première lecture, se situait à partir d'un très haut niveau : 6 000 francs par habitant. Les communes riches conservaient donc l'essentiel de leur richesse.

Enfin, lorsqu'une grande entreprise s'installe dans une ville, l'on sait bien que tous ceux qui y travaillent ne vivent pas dans la commune. En effet, beaucoup résident dans les communes limitrophes ou plus lointaines, celles qui, précisément, n'ont pas de ressources suffisantes. Or, elles sont en droit de dire que, elles aussi, subissent les charges dues aux implantations industrielles et commerciales, alors qu'elles ne perçoivent pas de taxes professionnelles. Je considère, par conséquent, que les communes bénéficiaires du fonds national de péréquation doivent être celles qui subissent les charges résultant d'une implantation industrielle ou commerciale dans la ville voisine.

Quant au second argument, sur lequel on insiste beaucoup aujourd'hui, il consiste à dire que l'on ne peut pas aider les communes qui ne font pas l'effort fiscal minimum, car elles bénéficieraient ainsi d'une manne injustifiée.

Mes chers collègues, je suis tout à fait sensible à cet argument, mais il suffit que le texte législatif prenne les précautions nécessaires. Il est bien évident qu'il n'y a aucune raison d'aider ces communes, et précisément M. Descours Desacres a déposé sur le deuxième alinéa de l'article 4 un amendement, accepté par la commission des finances, qui tend à préciser que les communes bénéficiaires du fonds national de péréquation doivent notamment justifier que l'impôt sur les ménages qu'elles lèvent est au moins égal à la moyenne nationale dans leur groupe démographique. C'est la sagesse et je pense que cet amendement est de nature à vaincre les dernières réticences.

Dès lors, je ne vois vraiment pas pourquoi on n'en reviendrait pas au texte voté en première lecture par le Sénat. Je n'accepte pas que les assujettis à la taxe professionnelle financent le fonds national de péréquation. Ce n'est pas juste et c'est contraire à la notion de solidarité intercommunale.

Politiquement, il est sans doute un peu gênant pour une assemblée parlementaire de laisser entendre que la solidarité intercommunale telle que nous la concevions voilà un an va diminuer les ressources de certaines communes et augmenter celles des autres. Mais de temps à autre, les assemblées parlementaires doivent faire preuve de courage politique. Aujourd'hui, ayons-en un peu ! (Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., du R. P. R., du C. N. I. P. et de l'U. R. E. I.)

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

M. Maurice Schumann. Monsieur le président, je prends très brièvement la parole pour adresser un reproche au rapporteur de la commission des finances. Qu'il se rassure, c'est un reproche agréable à entendre.

Vous avez dit tout à l'heure, monsieur le rapporteur, que vous vous sentiez isolé. Non, vous ne l'êtes pas, et vous vous en êtes certainement rendu compte en écoutant M. Josy-Auguste Moinet, M. Paul Girod et même, sur un point particulier, l'éloquent réquisitoire que vient de prononcer M. Jean-Marie Girault.

Aucun d'entre nous n'admettrait — vous le sentez bien maintenant — que l'économie nationale fût la grande absente de ce débat. Chacun d'entre nous est convaincu que nous n'engageons pas ici une discussion abstraite sur un problème théorique, si passionnant soit-il. Voilà pourquoi vous ne seriez isolé que dans la mesure où vous diriez dès aujourd'hui ce que tout le monde constatera demain.

En vérité, nos deux obsessions sont et doivent être — si j'en juge par le débat qui s'est déjà déroulé devant le Sénat, je crois que tel est bien le cas — en cette fin d'année 1979 où le ciel est lourd et où les nuages s'accumulent, l'incidence de la fiscalité locale sur l'emploi, certes, mais aussi et surtout, comme vous l'avez indiqué vous-même, l'effet du sous-emploi sur les ressources présentes et à venir et, par conséquent, sur l'autonomie future des collectivités locales.

Je voudrais brièvement évoquer à ce propos la concurrence internationale — ce que vous en avez dit est tout à fait juste — et les conséquences que peuvent avoir nos votes sur les conditions concurrentielles auxquelles nos industries d'exportation sont soumises.

A ce propos, j'ai relevé à la page 45 de votre excellent rapport écrit, que j'ai lu la plume à la main, que par amendement, la commission des finances proposait d'abaisser de 8 à 6 p. 100 le plafond des cotisations dues par les entreprises, au titre de la taxe professionnelle, en fonction de leur valeur ajoutée. L'idée directrice de cet amendement n'est certainement pas éloignée du souci majeur dont je fais état.

Chacun sait maintenant que la taxe professionnelle a progressé de 30 p. 100 en moyenne entre 1978 et 1979, soit dans une proportion trois fois supérieure à celle de la hausse des prix. Au demeurant, l'augmentation avait déjà été de 11,6 p. 100 en 1978 par rapport à 1977, de 18,5 p. 100 en 1977 par rapport à 1976 et de 10 p. 100 en 1976 par rapport à la patente. C'est ainsi que l'on est passé d'une ponction de 17 milliards de francs en 1975 à une ponction de 32,5 milliards de francs en 1979.

Chacun sait aussi — ce fait a été évoqué à diverses reprises — que dans une seule et même profession, dans une seule et même région, le poids de la taxe professionnelle peut représenter de 2 p. 100 à 17 p. 100 de la masse salariale, ce qui fausse les conditions de la concurrence ; chacun sait aussi que la charge peut varier de 1 à 18.

Ce n'est pas sur cette distorsion intérieure que je voudrais mettre l'accent, mais sur celle dont souffrent les producteurs français par rapport à leurs concurrents étrangers. En entendant tout à l'heure M. Josy-Auguste Moinet, je me suis enhardi à vous poser une question, monsieur le ministre, ainsi qu'à M. le rapporteur. Pourquoi ne dit-on pas que, à partir du 1^{er} janvier 1980 — par conséquent, dans quelques semaines — l'Allemagne a décidé de retrancher les salaires de l'assiette de la taxe professionnelle ? C'est d'ailleurs — et voilà pourquoi j'évoquais l'intervention de M. Moinet — dans une majoration du taux de la T. V. A. qu'elle trouvera les ressources correspondantes.

Au cours de ces derniers jours, j'ai procédé à une enquête dans la région que je représente depuis un grand nombre d'années. A l'issue de mon intervention, je vous remettrai, monsieur le ministre, une liste de six entreprises pour lesquelles la taxe professionnelle représente une charge allant de 5 119 francs à 13 110 francs par salarié employé. Pour quatre d'entre elles, cette charge est supérieure à un million de centimes par salarié, ce qui n'enlève rien d'ailleurs à l'exactitude de la remarque que M. le rapporteur pour avis de la commission des lois, l'in-fatigable M. de Tinguy — nous admirons chaque jour son talent et son endurance — nous a présentée tout à l'heure à propos du taux abusif de certaines autres taxes.

Je ne sais pas ce que vaudra le nouveau système. Je l'accueille, je ne dirai pas avec méfiance, mais en me posant les mêmes questions que M. le rapporteur de la commission des lois. Ce que je sais, c'est qu'il entrera en vigueur, si le résultat des simulations incite le Gouvernement et le Parlement à en décider ainsi, vers 1983.

C'est donc avant tout de l'année en cours et de la période transitoire que je me soucie, pour l'économie nationale, bien sûr, mais aussi pour les collectivités locales, car la pénalisation de l'emploi et de l'investissement les touche en réalité deux fois, même si elles ne s'en rendent pas toujours compte. Une première fois, en provoquant des fermetures d'entreprises, en décourageant l'embauche et le renouvellement du matériel puisque l'assiette actuelle qui restera en vigueur encore un certain temps — nous ne sommes pas sûrs qu'elle sera remplacée par une autre — est constituée par la valeur locative des investissements, majorée du cinquième des salaires ; une seconde fois, en rendant absolument indispensables des mesures de plafonnement qui, si elles ne sont pas compensées ou si elles le sont injustement — je pense, en particulier, à l'intervention de M. Jean-Marie Girault — peuvent punir les communes en les privant de ressources non moins nécessaires à leur équilibre financier.

Voyez-vous, mes chers collègues — et cela ressort déjà de toutes les interventions que nous avons entendues — le défaut majeur du projet qui nous est soumis, c'est qu'il aménage insuffisamment la période transitoire. La clause de sauvegarde proposée par la commission des finances est un progrès — je veux croire que le Gouvernement ne s'y opposera pas — et je la remercie de l'avoir suggérée.

Mais il ne faut pas être grand clerc pour savoir que, là comme ailleurs, le temps des « demi-mesures » est passé. Ces termes ont été employés par M. Perrein ; d'autres — vous-même, monsieur le rapporteur — ont parlé de « rapetassage » ; M. Paul Girod a employé le mot de « rafistolage ». Toutes ces expressions sont, je le crains, significatives. Non, nous ne sommes pas en présence d'une réforme d'ensemble et le chemin qui reste à parcourir est long pour aboutir à une fiscalité locale qui concilie les intérêts, complémentaires en dépit de certaines apparences, de nos collectivités et de l'économie française.

Dans l'état présent du texte, monsieur le ministre, je fais confiance à votre personne, beaucoup plus qu'au projet qui nous est soumis. (*Applaudissements sur les travées de l'U.C.D.P., du R.P.R., du C.N.I.P. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Comme chaque année, quand ce n'est pas deux fois l'an, voici le Sénat réuni pour « rapetasser », comme l'a indiqué notre éminent rapporteur et comme vient de le dire à nouveau M. le ministre Schumann, le vêtement fiscal des communes devenu trop étroit pour elles. Des pièces et des morceaux, souvent rassemblés à la hâte, ne parviennent pas à l'adapter à leur croissance ni à les libérer de leur misère.

Pis encore, ceux qui en sont la cause par l'ampleur des besoins dont ils réclament la satisfaction ou par les charges qu'ils obligent les communes à assumer — c'est-à-dire les contribuables et l'Etat — se rejoignent pour s'élever contre la progression des impôts locaux et en imputer la responsabilité aux conseils municipaux. Cette idée est, en effet, implicitement à l'origine du remède miracle qui nous est proposé et selon lequel le taux des diverses taxes votées par une commune ne pourra excéder un certain niveau.

Il est facile de démontrer la profonde injustice d'une telle attitude, ce qui peut nous éclairer sur les améliorations à apporter en 1980 et sur les perspectives d'avenir de la fiscalité locale.

L'objectivité exige d'abord de rappeler que les dépenses communales ne sont pas seules en cause. Il suffit de lire attentivement quelques avertissements pour constater que, dans la

grande majorité des cas, la part revenant à la commune ne représente pas la moitié du total de l'imposition réclamée au contribuable, total qui seul compte pour lui.

La part départementale est, le plus souvent, du même ordre mais il s'y ajoute la part régionale et, pour tout ou partie de ces taxes, au profit du budget de l'Etat : les frais d'assiette et de recouvrement, la cotisation d'Etat pour compenser les dégrèvements de taxes professionnelles, la cotisation pour le budget annexe des prestations sociales agricoles géré par l'Etat, les taxes pour certains établissements publics d'aménagement du territoire, la taxe pour frais des établissements publics professionnels, les impositions des groupements de communes à fiscalité propre, voire les taxes pour services rendus.

Même si ces derniers prélèvements sont relativement faibles, leur accumulation est une entrave à la liberté d'action des conseils municipaux qui, étant les plus proches des contribuables, mesurent le mieux les inconvénients d'une pression fiscale excessive.

La responsabilité de l'aberration des taux communaux constatés incombe essentiellement à l'obstination de ceux qui, depuis 1976, font obstacle à une évolution de la répartition de la charge entre les diverses catégories de contribuables comme entre les contribuables de certaines de ces catégories.

Il est navrant de voir conforter, d'année en année, les privilèges acquis et de créer ainsi, notamment entre les redevables de la taxe professionnelle, une distorsion au détriment des créateurs d'entreprises ou des cabinets professionnels.

Ayant, dès 1973, mis en garde les pouvoirs publics sur les dangers d'une nouvelle cristallisation des bases d'impôt et m'étant élevé, à chaque occasion, contre les méfaits de la prolongation d'un système de répartition qui ne tient compte que des créations et des fermetures d'établissements, je me sens particulièrement libre pour donner quelques exemples des conséquences des blocages des divers systèmes transitoires mis en place initialement par le législateur.

Pour bien les appréhender, il convient de ne jamais oublier que la taxe professionnelle, sous sa forme actuelle, est la somme d'un impôt local à caractère accentué d'impôt de répartition perçu au profit des communes et de leurs groupements et d'une charge de cadre départemental dont le jeu de la loi des grands nombres estompe la nature — bien qu'elle soit semblable — pour lui donner l'aspect d'un impôt de quotité.

Voici une petite entreprise qui végète depuis 1975 mais qui, de 1978 à 1979, se développe au point de voir ses bases décuplées — et il ne s'agit pas, ici, d'une hypothèse d'école. Cette petite entreprise étant presque seule dans la commune et la part de la taxe professionnelle ne variant pas, le taux communal sera divisé sensiblement par dix et la croissance de cette entreprise ne bénéficiera en rien à la commune.

En revanche, le département, dont le total des bases varie à un rythme du même ordre que celui de ses besoins, recevra de cette entreprise une contribution environ dix fois supérieure.

Si les taux de la commune et du département — y compris ses satellites — étaient respectivement, en 1978, de 15 p. 100 et de 5 p. 100, soit au total 20 p. 100, et si, dans cette hypothèse, ils deviennent 1,5 p. 100 pour la commune et toujours 5 p. 100 pour le département en 1979, leur total donnera 6,5 p. 100, soit environ le tiers de ce qu'il était l'année précédente. La commune encaissera la même somme et le département dix fois plus.

Pour parvenir à ce double résultat, l'entreprise, dont les bases sont décuplées, verra sa taxe professionnelle multipliée par 3,25 et s'en plaindra au maire. Au vu de la feuille d'impôts, celui-ci se scandalisera car il constatera que, contrairement aux autres contribuables de la commune, ce professionnel verse au département une somme plus de trois fois supérieure à celle qu'il verse à la commune, alors que la proportion était à peu près inverse l'année précédente.

Le petit redevable voisin, qui, lui, payait 200 francs de taxe professionnelle, verra son imposition ramenée à 65 francs et se gardera d'ébruiter ce qu'il prendra pour une erreur.

Quant aux redevables des autres taxes, ils accuseront le maire d'injustice parce que le taux d'imposition de l'entreprise devenue relativement importante a été divisé par trois tandis que ceux de leurs taxes foncière et d'habitation augmentent.

M. Louis Perrein. Excellent !

M. Jacques Descours Desacres. A l'inverse, si l'entreprise, au lieu de se développer, avait périclité et vu ses bases diminuer de moitié — et là encore ce n'est pas une hypothèse d'école — le

taux communal aurait doublé. Le maire ne l'aurait pas su si le redevable n'était venu se plaindre — oh ! avec raison, semble-t-il — s'étant aperçu que la taxe départementale avait diminué de moitié alors que son imposition demeurait au même niveau — ce dont il rendait la commune responsable — si bien qu'il payait encore près de 90 p. 100 de sa charge antérieure.

Le petit redevable voisin, qui payait toujours deux cents francs, en paiera désormais 350 alors que la chute de l'entreprise lui fait perdre de la clientèle. Là aussi, le maire en entendra parler !

Dans l'hypothèse où il serait tenu compte de l'évolution économique réelle des entreprises, il est bien évident que la solidarité qui a été créée entre les redevables de la taxe professionnelle serait étendue à l'ensemble des contribuables locaux ; mais l'accroissement des impôts sur les ménages serait limité par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement.

De tels phénomènes s'observent mieux dans les petites communes où les entreprises se comptent parfois sur les doigts d'une main, mais les taux aberrants qui y sont parfois rencontrés tiennent au maintien, depuis 1976, des éléments de répartition de 1975.

M. Louis Perrein. Absolument !

M. Jacques Descours Desacres. Pour peu qu'un patentable eût alors un employé qu'il n'a plus et qu'il supplée lui-même, il n'est pas exceptionnel de le voir frappé d'un taux communal de 200 p. 100, plus rarement 300 p. 100, parfois même 500 p. 100 sans s'en porter plus mal d'ailleurs, car le montant de l'impôt qu'il paie reste minime en valeur absolue.

Mon scepticisme à l'égard de la signification des taux établis dans les conditions présentes s'est accru en constatant que de petites villes appliquant des taux assez voisins de taxes foncières avaient des taux de taxe d'habitation et de taxe professionnelle présentant des rapports allant, dans un cas, de 1 à 2,5 et, dans l'autre, de 2,5 à 1. Pourquoi ?

Les distorsions de concurrence qui en résultent ne sont pas le fait des communes, mais résultent des textes qui sont appliqués par les administrations fiscales et de l'évolution des structures dont il n'est pas tenu compte.

Ces simples constatations guident donc le choix de quelques mesures susceptibles d'améliorer la situation actuelle et d'atténuer les injustices les plus flagrantes entre communes et à l'intérieur de chaque commune, entre contribuables ; je dis bien d'atténuer, et non de faire disparaître puisque, fort sagement, notre commission a proposé que les aménagements du régime en vigueur concernent seulement l'année 1980.

Pour instituer une réelle solidarité entre les communes, il est nécessaire d'établir une péréquation véritable. La formule de la péréquation départementale, notamment en matière de taxe professionnelle, a déjà été partiellement expérimentée mais elle ne peut être que limitée pour ne pas créer des injustices pires que les distorsions actuelles.

Un autre système peut ériger les bases exceptionnelles d'un établissement ou du total des établissements implantés dans une commune, comme le Sénat l'avait décidé en première lecture, M^e Jean-Marie Girault vient de le rappeler.

Dans un domaine plus restreint, votre commission vous propose la création d'une taxe professionnelle unique dans les limites des zones industrielles ou artisanales créées par un groupement de communes.

En ce qui concerne les communes, il est impossible d'admettre un plafonnement des taux qui ne vaille que pour elles seules. Un exemple, cité au hasard, d'une commune appartenant à un important groupement fort actif le montrera. Cet exemple concerne la taxe foncière des propriétés non bâties.

Voici les taux qui ont été relevés sur un avertissement : département : 44,6 p. 100 ; budget annexe des prestations sociales agricoles, région, chambre d'agriculture : ensemble 19,24 p. 100 ; syndicat : 60,5 p. 100 — soit au total, pour tout ce qui n'est pas « commune », 124,3 p. 100 — commune : 13,7 p. 100. Verra-t-on alors la commune ne plus pouvoir percevoir d'impôts directs ?

Il convient, en revanche, d'enregistrer avec satisfaction deux dispositions de portée, certes, limitée, mais qui sont justifiées. L'une est l'imposition des propriétés possédées par des collectivités locales de même niveau ; l'autre est l'imposition des pylônes supportant les lignes de transport de force, imposition que j'avais proposée naguère et dont le Gouvernement a accepté le principe.

La mesure essentielle qui vous est soumise par la commission des finances, sur proposition de notre éminent rapporteur, consiste à débloquer les éléments de répartition entre les quatre taxes. Elle a bien voulu, dans ce but, donner un avis favorable à l'un de mes amendements, amélioré par la prise en compte d'un critère de référence suggéré par notre excellent collègue M. Yves Durand lors de l'incorporation à ce texte d'un amendement formulé par notre non moins excellent collègue M. Francou, qui ont bien voulu l'un et l'autre me donner l'aval de leur autorité et de leur expérience.

À l'intérieur même de chaque catégorie de redevables, il y a lieu de se féliciter des aménagements apportés à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle. Pour la première de ces taxes, la prise en considération, pour la détermination des abattements applicables aux valeurs locatives brutes, d'une valeur locative moyenne des habitations situées dans la circonscription de la collectivité concernée donne satisfaction à un amendement dont j'avais dû renoncer à obtenir le vote en décembre 1973, voilà six ans déjà.

Pour réduire les injustices entre contribuables, votre commission a rejeté, une fois de plus, tout ce qui présentait un caractère rétroactif et a décidé de vous proposer de poursuivre l'élimination des écrêtements et l'atténuation des plafonnements instaurés en 1975 et en 1976, qui sont générateurs d'injustices criantes pour les nouveaux venus.

Pour encourager l'embauche des travailleurs manuels, la commission a bien voulu adopter un amendement que je lui ai soumis et qui tend à réduire d'un cinquième à un sixième du montant des salaires la part des bases correspondant à ceux-ci lorsque l'entreprise compte, dans ses effectifs salariés, plus de 80 p. 100 de travailleurs manuels.

En revanche, la cotisation additionnelle destinée à compenser les plafonnements de taxe professionnelle reste fixée à un taux élevé et il est assez surprenant de la voir surcharger même ceux qu'il avait paru logique, en 1975, de dégrever.

Au-delà de ces considérations immédiates, il est sans doute de notre devoir — et nombre des intervenants l'ont accompli — de soumettre quelques idées à la réflexion du Gouvernement et du Parlement.

Puisqu'il est incontestable que le problème qui nous est posé ne le serait pas si la pression fiscale sur des bases fragiles n'avait pas déjà largement dépassé ce qui est tolérable,...

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. Très bien !

M. Jacques Descours Desacres. ... avec notre éminent rapporteur, j'estime que le système actuel d'alimentation des budgets communaux est périmé.

Fidèle à la doctrine de l'association des maires de France, je souhaite des impôts localisables et évolutifs. La taxe professionnelle peut l'être pour le département et les établissements publics régionaux et départementaux. Sous sa forme d'aujourd'hui ou sous celle qu'elle prendra demain, sa base aura, pour eux, les caractères souhaités.

Elle ne peut cependant les avoir pour les communes et leurs groupements car elle est trop aléatoire.

Il convient donc de trouver une autre solution qui permette, en outre, d'alléger aussi la part communale des trois autres contributions locales.

Je souhaite que, dans le délai d'un an, le Gouvernement et nos éminents rapporteurs, dont la compétence est unanimement reconnue, parviennent à nous aider à trouver cette solution. (*Applaudissements sur les traversées de l'U.R.E.I., du C.N.I.P., du R.P.R. et de l'U.C.D.P.*)

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

M. Camille Vallin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte qui nous revient de l'Assemblée nationale a subi de nombreuses modifications par rapport à celui que le Sénat avait adopté en première lecture.

Je voudrais, sur ce nouveau texte, présenter quelques observations dont certaines — j'ai du moins la faiblesse de le croire — me paraissent importantes et sur lesquelles je voudrais attirer tout spécialement l'attention de notre assemblée et du Gouvernement.

Auparavant, je voudrais exprimer très brièvement le point de vue du groupe communiste sur les considérations qu'a présentées

tout à l'heure M. le rapporteur de la commission des finances à la fois sur l'accélération de la hausse des impôts locaux et sur les solutions possibles pour y remédier.

Rappelant l'accélération de l'augmentation des impôts locaux, M. le rapporteur déclarait qu'aucun système fiscal ne pourrait résister longtemps à de telles augmentations. Il ajoutait : il ne m'appartient pas d'en déterminer les causes.

Pourtant, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, les causes me paraissent simples. Ce sont à la fois les responsabilités grandissantes que doivent assumer les collectivités locales et les transferts de charges que l'Etat n'a cessé d'opérer sur les budgets locaux depuis de nombreuses années.

Que, dans ces conditions, les impôts locaux atteignent des sommets, comment s'en étonner ? Il est indispensable de le rappeler ; sinon, cette constatation pourrait conduire à accuser les élus locaux d'une telle situation, alors que la responsabilité du taux élevé des impôts locaux incombe essentiellement à l'Etat.

En vérité, en examinant le problème de la fiscalité locale, on ne peut manquer de faire la constatation fondamentale suivante : les collectivités locales ne peuvent vivre et remplir leur mission qu'à une condition — une seule, mais elle est fondamentale — à savoir la nécessaire redistribution des ressources entre l'Etat et elles-mêmes.

Au cours du débat sur le développement des responsabilités des collectivités locales, nous avons proposé que, progressivement et jusqu'à l'achèvement du VIII^e Plan, c'est-à-dire d'ici à 1985, les ressources publiques soient distribuées ainsi : un tiers pour les collectivités locales — départements et communes — deux tiers pour l'Etat et les régions afin de tenir compte de la nécessaire décentralisation des compétences. C'est seulement ainsi, pensons-nous, que la part de la fiscalité locale dans le financement des équipements et dans les dépenses de fonctionnement pourrait être réduite et que les inégalités, les injustices de la fiscalité locale actuelle pourraient être infiniment moins graves qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Malheureusement, nous n'avons pas été entendus, car la politique du Gouvernement s'inscrit dans une optique tout à fait contraire : il s'agit de plier les communes à la politique d'austérité de l'Etat, de les transformer en collecteurs d'impôts pour le compte de l'Etat et des sociétés multinationales. Par conséquent, sur ce point, nous ne pouvons évidemment pas nous rencontrer.

Bref — force est de le constater — le projet qui nous revient de l'Assemblée nationale n'apporte, hélas ! aucune ressource nouvelle aux communes. Il est vrai que c'était déjà le cas pour le texte voté en première lecture par le Sénat. C'est un nouveau rafistolage des « quatre vieilles », un mauvais rafistolage et à certains égards d'une gravité exceptionnelle.

En ce qui concerne la taxe d'habitation, il y a bien eu une tentative de la modifier en la supprimant comme impôt départemental, mais ce fut une velléité vite abandonnée par la majorité de l'Assemblée nationale. Cet impôt, profondément injuste puisqu'il ne tient aucun compte des ressources des contribuables, va donc continuer à s'alourdir.

La taxe professionnelle, en revanche, a fait l'objet d'une attention toute particulière. Il faut dire que le C. N. P. F. a déclenché une offensive de grande envergure contre la taxe professionnelle, responsable à ses yeux de tous les maux ; il faut bien admettre que sur certains cette pression n'est pas sans effet.

En vérité, le poids de la taxe professionnelle n'est pas plus lourd aujourd'hui qu'il ne l'était hier et, si notre économie est en crise, ce n'est pas au détriment des collectivités locales qu'il faut trouver la solution. Rappelons d'ailleurs que cette taxe est déductible de l'impôt sur les sociétés — curieusement, on oublie toujours de le signaler — ce qui explique que son poids sur la production est beaucoup moins lourd que le C. N. P. F. ne le prétend.

En fonction de ces considérations et face à cette offensive, l'Assemblée nationale a adopté deux dispositions qui bouleversent le texte issu des délibérations du Sénat.

La première disposition est la substitution aux bases actuelles de la taxe professionnelle d'une base nouvelle, la valeur ajoutée. Comme il est difficile d'apprécier ce que cette substitution donnera — l'expérience de la loi de 1975 est encore dans les mémoires — l'Assemblée nationale a demandé au Gouvernement de procéder à une simulation et la décision définitive ne sera prise que lorsque ses résultats seront connus. Nous sommes de ceux qui réclament depuis des années que des simulations soient effectuées avant que toute décision définitive soit prise ; par

conséquent, nous voulons bien que l'expérience soit faite et nous nous prononcerons sur le fond lorsque les résultats seront connus.

La deuxième disposition que l'Assemblée nationale a adoptée concerne le blocage des taux des quatre taxes communales. Autant nous nous réjouissons que l'Assemblée nationale ait abandonné le prélèvement que le projet de loi voulait opérer sur les communes ayant des bases de taxe professionnelle dépassant d'un certain pourcentage la moyenne nationale, autant nous considérons les dispositions bloquant les taux des quatre taxes à deux fois la moyenne nationale comme des mesures d'une gravité exceptionnelle.

D'abord, il s'agit là d'une atteinte inadmissible à la liberté des conseils municipaux. On ne peut à la fois proclamer que, désormais, les conseils municipaux pourront voter directement les taux des impôts locaux et les empêcher de le faire. C'est l'un ou l'autre : ou bien on les y autorise et ils doivent avoir plus de liberté ou bien on ne les y autorise pas et l'on en revient au système actuel.

On nous dit que le blocage des taux vise toutes les taxes. C'est vrai, mais ce qui est visé avant tout, c'est le blocage des taux de taxe professionnelle. La meilleure preuve, c'est que le blocage prévu par l'article 3 qui nous vient de l'Assemblée nationale ne s'appliquera qu'à compter du vote de la loi prévue à l'article 6 bis, qui concerne exclusivement le passage à la valeur ajoutée pour la fixation des nouvelles bases d'imposition à la taxe professionnelle. Par conséquent, les deux choses sont tout à fait liées ; c'est bien le blocage des taux de la taxe professionnelle qui est visé.

On feint de tout bloquer pour camoufler l'objectif réel, qui est de donner satisfaction aux exigences du C. N. P. F.

Ainsi on nous propose de nous déjuger en revenant, par un moyen différent, au projet initial du Gouvernement qui bloquait, rappelons-le, le taux de la taxe professionnelle, mais le Sénat avait rejeté ce texte en première lecture.

Je voudrais d'abord attirer l'attention du Sénat sur les conditions dans lesquelles cette disposition du blocage des taux a été adoptée par l'Assemblée nationale. Il s'agit d'un amendement que sa commission spéciale avait repoussé et que le rapporteur, M. Voisin, a présenté en séance à titre personnel, sans illusion, semble-t-il, puisqu'il disait : « Je ne me fais pas d'illusion, mais je dépose mon amendement au moins pour permettre la discussion. » Or, comme il arrive parfois dans les débats parlementaires, cet amendement, présenté sans illusion, a été voté.

Je voudrais toutefois faire observer que l'Assemblée nationale a lié le problème du blocage des taux au vote de la loi qui interviendra plus tard, lorsque la simulation sur la modification des bases de taxe professionnelle aura été effectuée ; on ne peut pas, en effet, parler de taux en oubliant les bases.

Or, voilà qu'un amendement qui avait été présenté par le rapporteur de la commission des finances aggravait singulièrement les dispositions arrêtées par l'Assemblée nationale, puisqu'il imposait le blocage des taux à partir de 1981, c'est-à-dire avant la modification éventuelle des bases de la taxe professionnelle.

Fort heureusement, notre commission des finances a repoussé à la fois le texte de l'Assemblée nationale, voté dans les conditions particulières que j'ai rappelées, et l'amendement de M. le rapporteur, en votant la suppression de l'article 3, qui instituait le blocage des taux. Je m'en réjouis et j'espère vivement que le Sénat suivra dans ce sens sa commission des finances.

C'est précisément dans le souci de l'informer pleinement que je voudrais apporter quelques compléments d'explications sur le caractère profondément injuste, indéfendable, inéquitable, inapplicable et d'une extrême gravité — oui, monsieur le rapporteur pour avis de la commission des lois, inapplicable — de toute mesure de blocage des taux. Une telle disposition — j'attire sur ce point l'attention de nos collègues — placera des centaines, voire des milliers de communes dans l'impossibilité de fonctionner. Le Gouvernement est directement concerné, car une commune qui, définitivement, ne pourra plus augmenter sa fiscalité locale ne pourra que recourir à une demande permanente annuelle de subvention d'équilibre de la part de l'Etat. Comment pourrait-elle fonctionner autrement ? Vous la priveriez de toutes ressources...

M. Louis Perrein. Elle sera sous tutelle de l'Etat.

M. Camille Vallin. Absolument !

Je prends l'exemple d'une commune — ce n'est pas une hypothèse d'école ; je puise mes exemples dans des cas précis, concrets, que je connais bien — où la part de la taxe profes-

sjonnelles dans le montant des impôts locaux représente les deux tiers ; c'est assez courant, puisque la moyenne nationale est de 50 p. 100. Si l'on bloque le taux à deux fois ou deux fois et demie la moyenne nationale, des centaines de communes verront le taux de leur taxe professionnelle définitivement bloqué.

On nous dit que l'Assemblée nationale a prévu une compensation. Il y aura une compensation entre le taux bloqué et le taux réduit qu'on leur imposera, mais cette commune ne pourra plus faire entrer un centime supplémentaire au titre de la taxe professionnelle. Or, je ne connais guère de commune qui, chaque année, n'ait pas besoin d'environ 10 p. 100 de rentrées fiscales supplémentaires pour faire face à l'inflation, aux charges de personnel. En l'occurrence, elle ne pourra plus augmenter que le taux des trois autres taxes. Une commune dont les deux tiers des ressources sont constituées par la taxe professionnelle sera amené à augmenter de 33 p. 100 le montant des autres taxes, chaque année, messieurs les rapporteurs. Au terme de la deuxième année, dans la plupart des cas, ces communes verront leurs taux de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties bloqués parce qu'ils dépasseront deux fois ou deux fois et demie la moyenne nationale. Voilà donc des communes qui n'auront plus aucune possibilité de voter des impôts.

Vous parlez de donner la possibilité aux communes de fixer ces taux, mais ces communes ne pourront plus rien faire ! Voilà dans quelle situation aberrante vous risqueriez de les placer si notre assemblée ne suivait pas les décisions de la commission des finances, qui a demandé de repousser l'article 3 adopté par l'Assemblée nationale.

Ces communes, dont tous les taux de taxes locales seraient bloqués, se verraient de surcroît réduire leur attribution au titre de la dotation globale de fonctionnement puisqu'une partie de cette dotation est fonction de l'impôt sur les ménages, lui-même bloqué.

Je ne vois qu'une solution à ce problème. Si M. le ministre du budget était d'accord pour que ces communes inscrivent à leur budget en recettes une subvention exceptionnelle annuelle de l'Etat pour compenser les 10 p. 100 qui leur feraient défaut, nous pourrions voter ce texte. Mais si M. le ministre du budget estime que c'est impossible, alors ne votons pas un texte qui serait tout à fait aberrant.

J'ai le sentiment que l'Assemblée nationale, dans le feu de la discussion — nous savons comment les choses se passent — a voté un amendement qui avait été repoussé par la commission spéciale sans se rendre compte des conséquences dramatiques qu'il pourrait avoir. J'espère que le Sénat, qui est, dit-on, une assemblée de réflexion, remettra les choses au point.

M. Louis Perrein. Très bien !

M. Camille Vallin. Je comprends les sentiments qui ont animé les auteurs de cet amendement. Il est vrai que les taux de la taxe professionnelle sont très différents d'une commune à l'autre. Mais — M. Descours Desacres vient de le rappeler très justement — ce n'est pas la faute des conseils municipaux. Les éléments de répartition ont été établis de telle sorte qu'on se trouve devant des taux accusant des distorsions extraordinaires. Je voudrais attirer votre attention sur le fait que les communes qui ont de fortes bases de taxe professionnelle ont, en général, des taux bas et que les communes qui ont de faibles bases de taxe professionnelle ont des taux élevés. Or ce sont ces communes pauvres que vous risquez de condamner ; elles seront bloquées alors que les autres pourront continuer à augmenter leurs taux. C'est une situation invraisemblable.

A ce sujet, nous avons déposé un amendement qui reprend une ancienne disposition. Ce n'est pas nous qui l'avons inventée mais un de vos illustres prédécesseurs. M. Valéry Giscard d'Estaing, dans la loi de 1970, alors qu'il était ministre des finances, avait introduit une mesure qui, pour le quart des bases de la taxe professionnelle, prévoyait un taux départemental péréqué, les trois quarts étant soumis au taux communal.

On pourrait trouver un système analogue qui permettrait de rapprocher les taux des différentes communes sans porter préjudice à leur situation.

Je voudrais ajouter que parler de bloquer les taux alors qu'on ne parle pas des bases est absolument aberrant.

Les bases d'imposition de la taxe d'habitation, du foncier bâti, du foncier non bâti et de la taxe professionnelle sont-elles les mêmes dans toutes les communes de France ? Qui pourrait prétendre qu'il en est ainsi ? Personne, car ce n'est pas du tout vrai.

J'ai eu l'occasion à la commission des finances de rappeler que dans une commune que M. le rapporteur de la commission des finances connaît bien, pour la taxe d'habitation, la valeur locative moyenne est de 7 500 francs et dans une commune, que je connais bien aussi — la mienne — elle est de 2 500 francs, soit trois fois moins. La taxe dans la première est de 10 p. 100 et dans la seconde de 25 p. 100. Si l'on bloque les taux, le taux de cette commune dont la valeur locative est de 2 500 francs sera bloqué. Or, dans cette commune, la taxe d'habitation est beaucoup moins élevée que dans la commune dont j'ai parlé précédemment : 10 p. 100 sur 7 500 francs et 25 p. 100 sur 2 500 francs. Faites le compte, mes chers collègues !

Le loi de 1974 a institué une valeur locative cadastrale qu'on a prétendu valable pour l'ensemble des communes de France. Cependant, les choses ne se sont pas passées tout à fait de cette façon. Des commissions communales d'impôt direct ont établi des classements en fonction de la situation des communes. C'était leur droit.

Au surplus, on affecte à ces classements un coefficient, un prix au mètre carré, pour déterminer la valeur locative cadastrale des locaux d'habitation, qui sert aussi au foncier, fixé sur le montant des loyers libres existant dans la commune en 1970. Ainsi, dans certains départements, on multiplie par 30 francs au mètre carré, dans d'autres par 60. Je ne veux pas citer de cas concrets, mais je le pourrais, comme je l'ai fait tout à l'heure.

Par conséquent, ne pas tenir compte de cette réalité de la variation des bases d'imposition et se contenter de bloquer les taux, c'est une aberration, c'est une injustice monstrueuse à laquelle il n'est pas possible que le Sénat puisse se prêter.

Rappelez-vous la loi qui a remplacé la patente par la taxe professionnelle en 1975 ! Ne recommençons pas les mêmes erreurs ! On parle de faire des simulations sur les bases d'imposition. Les bases d'imposition actuelles de la taxe professionnelle vont être complètement modifiées si l'on applique le système de la valeur ajoutée, ce qui veut dire que des communes vont voir leur base d'imposition augmenter d'une façon considérable et d'autres la voir baisser d'une même façon. Certaines communes qui, aujourd'hui, se considèrent comme n'étant pas touchées par le problème du blocage des taux risquent de l'être demain. Si la simulation doit être faite, il faut la faire sur les bases d'imposition et sur les taux. Toute autre démarche est aventureuse et ne peut que nous conduire à une véritable catastrophe.

Voilà, mes chers collègues, les quelques réflexions que je voulais faire. Elles me paraissent importantes. Elles touchent à la vie de nos communes. Nous n'avons pas le droit de prendre des dispositions qui risqueraient de les écraser et j'espère qu'on voudra bien en tenir compte.

Dans le débat, en ce qui nous concerne, nous présenterons toute une série d'amendements, notamment pour essayer de réduire la charge fiscale qui pèse sur la masse des contribuables, c'est-à-dire sur les travailleurs, ceux qui paient la taxe d'habitation, une taxe, je le répète, absolument injuste, absolument insupportable parce qu'elle ne tient aucun compte des ressources des contribuables. Nous proposerons des amendements pour essayer, je ne dirai pas d'améliorer le projet — il n'est pas améliorable — mais pour essayer de le rendre moins mauvais, moins nocif qu'il n'est aujourd'hui. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Raymond Bourguine.

M. Raymond Bourguine. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le débat sur la taxe professionnelle a deux aspects : un aspect d'économie générale et un aspect proprement communal.

Dans le premier aspect, il s'agit d'une taxe qui, comme vous le savez, représente 32 milliards pour 1979, et qui représentera une somme nettement plus importante en 1980. C'est donc une taxe qui opère un prélèvement sur les entreprises, notamment sur les entreprises industrielles, pour le moment très important. Et il faut mettre en regard les conditions de leur concurrence avec les producteurs étrangers qui ont le libre accès à notre marché national, à travers le Marché commun.

De l'autre côté, nous devons penser à la liberté des communes. Nous devons avoir ces deux soucis présents à l'esprit lorsque nous envisageons le problème de la taxe professionnelle.

Vous le savez tous, le Premier ministre, M. Raymond Barre, a rappelé, en termes particulièrement vifs, il y a quelques jours, les grands dangers que court notre pays du fait de la

concurrence internationale. Vous savez que nous devons exporter plus, importer moins pour assurer notre indépendance financière. Or il se trouve que la taxe professionnelle, incontestablement, telle qu'elle existe, calculée sur les bases actuelles, est particulièrement préjudiciable à notre industrie, puisqu'une taxe semblable n'existe pas chez nos principaux concurrents, notamment chez nos concurrents allemands.

Ses deux bases, comme vous le savez, sont, d'une part, les investissements retenus pour 16 p. 100 de leur valeur brute et, d'autre part, les salaires retenus pour 20 p. 100. Le handicap est considérable : près de 40 milliards de francs, je le répète, seront payés par les produits français, tandis que les mêmes produits qui arrivent de l'étranger n'ont pas à payer de taxe analogue, de taxe de cette importance.

Le Gouvernement s'en est rendu compte, et c'est la raison pour laquelle, je pense, il a été si accessible non seulement aux argumentations qu'on a pu entendre dans le forum politique, mais également aux propositions de la commission spéciale constituée par l'Assemblée nationale.

Le texte que nous avons sous les yeux, vous le savez, a subi de nombreuses modifications. Il y a eu un texte voté par le Sénat, un texte proposé par le Gouvernement, un nouveau texte de l'Assemblée nationale, un dialogue entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, ce qui prouve bien que nous avons entre les mains un ours mal léché car, comme l'a excellemment montré notre rapporteur, M. Jean-Pierre Fourcade, tous ces textes sont très différents les uns des autres.

Le texte proposé par l'Assemblée nationale institue une taxe sur la valeur ajoutée en quelque sorte locale. Comme l'a très bien dit M. Jean-Pierre Fourcade, l'impôt proposé par l'Assemblée nationale, c'est-à-dire la taxe professionnelle ayant comme base unique la valeur ajoutée, a une assiette presque identique à la taxe sur la valeur ajoutée, impôt d'Etat.

On ne peut pas dire plus de mal de la taxe professionnelle telle qu'elle existe, si ce n'est pour rappeler qu'elle constitue une véritable loterie entre les communes d'un côté, entre les entreprises contribuables de l'autre. En effet, prenons l'exemple de deux communes voisines ; l'une compte sur son territoire un établissement exceptionnel ou des établissements de caractère industriel et l'autre non. L'une percevra une ressource fiscale considérable, l'autre non.

Bien entendu, et c'est la meilleure preuve que notre impôt est mauvais, pour compenser cette espèce de loterie entre les communes, on a, d'une part, institué des fonds de péréquation départementaux et nationaux, et, d'autre part, pour empêcher la démagogie de couler à plein bord, on a prévu des écrêtements, des plafonnements et des liaisons de taux. Afin d'éviter que certaines municipalités oublient la situation du contribuable qui n'est pas un électeur — car le contribuable à la taxe professionnelle n'est pas un électeur mais quelqu'un sur lequel on peut exercer très librement sa démagogie — le Gouvernement, le Sénat et l'Assemblée nationale ont essayé de mettre des freins à cette démagogie.

Il n'en reste pas moins qu'il existe une grande inégalité entre les communes et entre les entreprises, selon qu'on a la chance d'être dans une commune intelligemment gérée, qui a le souci de son avenir et le souci d'attirer d'autres industries ou bien qu'on se trouve dans une commune particulièrement démagogique. Les taux de la taxe professionnelle peuvent être extrêmement différents. Il y a donc loterie entre les contribuables et loterie entre les taux ; et l'importance du prélèvement de la taxe professionnelle peut être extrêmement différente selon les communes.

M. Jacques Descours Desacres. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Bourguine ?

M. Raymond Bourguine. Je vous en prie.

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

M. Jacques Descours Desacres. Mon cher collègue, je voudrais simplement vous demander de bien préciser que l'appréciation que vous portez ne vise, je le suppose, que quelques communes et qu'une commune peut être très bien gérée tout en ayant, en raison de l'insuffisance de sa matière imposable, des taux d'imposition élevés pour réaliser, sans la moindre démagogie, ce que souhaitent ses habitants. En fait, c'est ce terme de « démagogie » qui m'est extrêmement déplaisant. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Raymond Bourguine. Mon cher collègue, je ne visais pas les communes que vous évoquez, mais votre intervention confirme ma thèse selon laquelle il existe une grande loterie. En effet, une commune comme celle que vous évoquez et qui travaille sans esprit de démagogie, n'en reste pas moins une de ces communes qui fixent des taux plus importants que d'autres communes qui, bénéficiant, elles, de l'implantation de plusieurs entreprises, peuvent pratiquer des taux plus bas. Ces entreprises, qui sont en concurrence, paieront donc, en raison des taux différents, des montants d'impôts différents, ce qui fait que les conditions de la concurrence sont faussées. Par conséquent, nous sommes bien d'accord : il y a loterie entre les communes et loterie entre les contribuables.

On veut donc abandonner les bases actuelles et instituer une taxe professionnelle fondée sur la valeur ajoutée. Tout le monde se rend bien compte du risque que l'on prend, à tel point qu'on a proposé des simulations très importantes, si importantes que nous n'adopterons la nouvelle taxe professionnelle, liée à la valeur ajoutée, que dans deux ou trois ans.

Mais il faut bien se rendre compte aussi qu'il y aura de nouveau une espèce de « tremblement de terre fiscal » car, brusquement, les contribuables fortement imposés par suite de l'importance de leurs investissements se verront effectivement allégés, ce qui est bien nécessaire pour améliorer leur compétitivité contre les concurrents étrangers ; en revanche, d'autres contribuables seront à leur tour touchés et nous n'en mesurons pas très clairement les conséquences sur les industries de main-d'œuvre, que ce soient les sociétés d'ingénierie, les banques, les assurances, l'hôtellerie, une grande partie du textile.

Nous aurons une nouvelle redistribution de la loterie, c'est-à-dire que les communes bénéficiant actuellement d'une taxe professionnelle importante parce qu'elles ont sur leur territoire des établissements industriels verront ce produit glisser vers des communes qui ont des établissements à fort taux de main-d'œuvre. Par conséquent, la taxe professionnelle sur la valeur ajoutée me paraît engendrer les mêmes inconvénients, mais pour d'autres contribuables, que la taxe précédente.

La concurrence internationale créée une urgence, il faut agir à bref délai. Or ce projet constitue, en réalité, une réforme dont l'application — nous le voyons clairement — est différée de plusieurs années. En effet, une simulation sera réalisée en 1980, une tentative d'application en 1982 ou 1983. Par conséquent, la taxe professionnelle telle qu'elle est aujourd'hui est maintenue pendant de nombreuses années avec tout le handicap qu'elle représente pour notre industrie.

M. Jean-Pierre Fourcade a employé l'expression : « à bref délai ». J'utiliserai le mot : « urgence ». Les deux sont voisins. Le groupe du centre national des indépendants et paysans s'est demandé s'il ne devait pas poser une question préalable ; mais la nature de cette loi — loi au futur et au conditionnel, comme l'a très bien dit M. le rapporteur — nous a conduits à considérer que la question préalable n'était pas nécessaire.

Nous substituons donc à la question préalable une proposition, que nous vous soumettrons selon la procédure réglementaire, tendant à la constitution d'une commission spéciale du Sénat qui pourrait étudier en profondeur le problème qui nous est posé. Je dirai tout de suite que, étant donné la gravité du handicap que cette taxe fait peser sur notre industrie, il ne faut plus s'en tenir à la routine.

J'ose proposer, comme sujet de débat, la « délocalisation » de la taxe professionnelle et son « annexion » à la taxe sur la valeur ajoutée. Comme vous l'avez dit, monsieur Fourcade, les deux taxes ayant une assiette presque identique, elles ne posent pas de problèmes de conjonction technique difficiles à résoudre. Si nous majorions d'environ 2,5 points la taxe sur la valeur ajoutée, la portant de 17,6 p. 100 aux environs de 20 p. 100, nous en tirerions un premier avantage considérable. Ces 2,5 points seraient bien évidemment affectés aux collectivités locales et nous transformerions en contribuables locaux les importateurs de produits étrangers. Sur 36 milliards de francs de taxes, par exemple, cela signifie que nos exportations seraient exonérées à concurrence d'environ 9 milliards de francs qui seraient payés en contrepartie par les importateurs de produits étrangers, à concurrence également d'environ 9 milliards de francs. C'est donc une véritable économie fiscale que nous permettrions à l'économie française de réaliser.

Parmi les critiques que l'on peut faire à un tel système, la principale est que la taxe ne serait plus liée à ce que nous souhaitons tous, c'est-à-dire à une certaine liberté de fixation des taux par les communes, au vote direct.

En revanche, les communes conserveraient la liberté de dépense, car cette taxe serait répartie en fonction de la population, des emplois, en un mot de critères à étudier par la commission spéciale dont j'ai parlé. Elle aurait le grand avantage de faire disparaître la loterie entre les communes à l'intérieur d'un même département. Ainsi toutes les communes de France auraient, en fonction de leurs emplois et de leur population, une situation égalitaire. Je ne suis pas « égalitariste », mais il est des moments où l'égalité est absolument nécessaire. Il n'y a pas de raison qu'une commune de 10 000 habitants située à tel endroit ait des revenus fiscaux par nature beaucoup moins importants qu'une autre commune ayant le même nombre d'habitants et située à tel autre endroit.

La liberté des taux resterait complète pour les autres impôts locaux. Cet impôt deviendrait un impôt départemental affecté au département.

A propos de la taxe professionnelle fondée sur la valeur ajoutée, M. Fourcade nous a fait observer qu'en ce qui concerne les établissements multiples, on ne pourra même pas asséoir cette taxe parce qu'une partie importante de la valeur ajoutée n'est pas localisable. Il s'agit des bénéfices, des impôts, des frais financiers. C'est un vrai problème.

Le rapport de M. Fourcade se termine par une proposition dont l'audace me paraît devoir être suivie par nous tous, et je ne vois pas dans quelle autre arène que celle de la commission spéciale que nous vous proposons de créer, on pourrait débattre de ce sujet. M. Fourcade demande que l'on réexamine très complètement les bases des impôts locaux. Il déclare : « L'une des orientations que nous pourrions prendre consisterait à s'engager sur la voie d'une disparition progressive des impôts locaux par fusion avec les impôts d'Etat. »

Je vous fais remarquer que le système de plafonnement et de péréquation aboutit d'ores et déjà à une homogénéisation de la taxe professionnelle. Cette législation très complexe, qui met en jeu des calculs très difficiles, a pour objet d'accentuer cette homogénéisation. La T.V.A. affectée aux collectivités locales permettrait d'atteindre d'une façon simple et élégante l'objectif qui est poursuivi par toutes ces opérations complexes.

Il ne me semble pas que cette fusion des impôts locaux avec les impôts d'Etat puisse être prolongée dans tous les domaines. Il faut, naturellement, que les communes gardent leur individualité. Cependant, nous pouvons examiner l'apparition de nouveaux impôts; par exemple de l'impôt sur le revenu. Pour ma part, je n'en suis pas extrêmement partisan, j'y vois des dangers, mais le sujet est à étudier. On peut également examiner l'éventualité d'une transformation des bases de l'impôt foncier. Je sais, monsieur le ministre, que le débat a déjà été engagé avec vous à l'Assemblée nationale et que vous y avez répondu par un argument de nature technique. Vous avez indiqué qu'un impôt foncier déclaratif — c'est-à-dire fondé sur la valeur vénale des biens déclarés par le propriétaire — vous paraîtrait susceptible de mettre vos administrations en difficulté pour des raisons techniques, car il en résulterait pour elles un travail excessif. Je vous avoue, monsieur le ministre — mais peut-être me convaincrez-vous par votre démonstration — que je ne comprends pas très bien pourquoi. Actuellement, lorsque l'on fonde l'impôt sur les valeurs locatives cadastrales, le travail d'établissement à effectuer est beaucoup plus complexe que ne le serait un travail de contrôle d'un impôt déclaratif. Dans la déclaration, il y a en effet la sanction même du fraudeur. De deux choses l'une : ou il déclare à un prix trop bas et, en cas d'expropriation ou de sinistre, c'est la valeur déclarée par lui qui lui sera imputée et il sera puni par sa propre fraude; ou il déclare une valeur trop haute et, dans ce cas, le taux de l'impôt qui lui est appliqué le punira. Cela supposera bien entendu un plafonnement. En Californie, où il existe un impôt de cette nature, les contribuables se sont rebellés lorsqu'on en a porté le taux à des niveaux extrêmement élevés. Finalement, le taux a été plafonné à 1 p. 100.

Je comprends qu'il est nécessaire de plafonner car cela permet d'éviter des excès de la part des municipalités qui, bien que parfaitement informées, pourraient se montrer moins diligentes et moins sérieuses.

Je terminerai en vous faisant observer, monsieur le ministre, que le département est appelé à devenir le lieu privilégié de la décentralisation. La région, elle, est une espèce de mythe dangereux qui risquerait, s'il était prolongé et s'il allait jusqu'à l'élection de l'assemblée au suffrage universel, de mettre en cause l'unité nationale. (*Exclamations sur les travées communistes et socialistes.*) En revanche, le département est tout naturellement un lieu de décentralisation. C'est d'ailleurs une idée assez ancienne. La Constitution de 1946 avait prévu l'attribution au président du conseil général des pouvoirs économiques

et administratifs qui sont actuellement détenus par le préfet, celui-ci ayant le devoir de contrôler la régularité, la légalité et l'honnêteté des opérations, au nom de l'Etat qu'il représente. Cette idée a été reprise par Georges Pompidou dans un discours à Lyon, en 1970.

Le département est donc le lieu privilégié de la décentralisation, parce qu'il représente une surface au sol suffisamment grande pour permettre un bon aménagement du territoire.

Il est bon, me semble-t-il, de prévoir deux sortes d'impôts locaux : l'impôt départemental, qui pourrait être alimenté par la T. V. A. départementale, et les impôts locaux à proprement parler — impôt sur le foncier bâti et non bâti, taxe d'habitation — ainsi, éventuellement, que d'autres impôts, que notre commission spéciale pourrait étudier en liaison et en harmonie intellectuelle avec le Gouvernement. (*Applaudissements sur les travées du C. N. I. P., de l'U. R. E. I., du R. P. R. et de l'U. C. D. P.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre du budget.

M. Maurice Papon, ministre du budget. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous venons d'assister à une discussion générale très riche en observations et peut-être plus riche encore en critiques. Mais les critiques sont toujours utiles, surtout lorsqu'elles sont constructives.

J'ai noté au passage un certain nombre de suggestions et de propositions qui méritent assurément toute l'attention du Gouvernement.

Avant d'en venir à l'examen des principaux problèmes qui ont été évoqués — essentiellement d'ailleurs la taxe professionnelle et la péréquation — je voudrais remercier M. Fourcade, rapporteur de la commission des finances, et M. de Tinguy, rapporteur pour avis de la commission des lois, des exposés si clairs qu'ils ont présentés à cette tribune. A l'occasion de cette deuxième lecture devant la Haute Assemblée, ils ont fait preuve de beaucoup d'objectivité et du désir de conclure cette affaire qui dure depuis longtemps.

M. Fourcade, ainsi que M. Moinet, estiment que ce projet manque d'ambition. A voir les difficultés que nous avons à affronter ensemble pour faire passer les réformes qu'impose l'évolution des situations et des circonstances, j'ai l'impression que cette ambition eût été vraiment trop grande par rapport aux possibilités d'action qui existent actuellement dans ce pays en ce qui concerne les collectivités locales, qui ont une longue histoire derrière elles, des administrateurs locaux, qui ont de lourdes responsabilités sur les épaules, et des habitudes d'esprit que nous connaissons dans nos régions rurales.

Je ne pense pas que cette ambition mérite qu'on bouscule toute cette réalité psychologique, sociale et politique de notre pays. M. Girod, à cette tribune, évoquait tout à l'heure la complexité du sujet. Cette complexité interdit — me semble-t-il — toute ambition. Au demeurant, l'Assemblée nationale — vous l'avez vu dans le projet de loi qu'elle a voté — introduit une idée nouvelle qui, incontestablement, trouble beaucoup d'esprits. Il s'agit de la définition d'une assiette de la taxe professionnelle fondée sur la valeur ajoutée. Cela me paraît constituer une innovation suffisante pour que nous puissions considérer que la réforme engagée est une vraie réforme. Je voudrais en rappeler l'esprit.

De quoi s'agit-il ? De moderniser effectivement le système fiscal local existant, mais de le moderniser dans le cadre et dans le respect des responsabilités locales. J'aurai peut-être l'occasion de revenir tout à l'heure sur ce sujet.

Il serait naturellement facile pour tout le monde, pour l'Etat comme pour les collectivités, de multiplier les systèmes forfaitaires, de multiplier les contraintes, mais où serait en vérité la responsabilité des administrateurs locaux ? Où serait en vérité la liberté des collectivités locales ?

Au demeurant, en présentant ce texte, le Gouvernement — je le rappelle car je ne veux pas recommencer le débat général de la première lecture — est resté strictement fidèle au législateur de 1975, qui avait posé le principe du caractère évolutif des ressources locales, celui de la liberté de vote des taux, c'est-à-dire la substitution, à un régime de répartition usée par le temps, d'un régime de quotité, et, enfin, créé, dans ce nouveau schéma, un lien entre les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et celui de la taxe professionnelle.

Déjà, ainsi présenté, on ne peut pas prétendre que ce texte ne réalise pas une réforme, bien que certaines équivoques soient entretenues, volontairement ou non.

Je reprocherai très amicalement à M. Vallin — dont j'ai suivi d'ailleurs avec attention l'exposé parce que je connais sa compétence — l'équivoque qu'il entretient et qui consiste à dire presque simultanément : « C'est du rafistolage », puis : « C'est un bouleversement. » Si c'est un bouleversement, ce n'est pas du rafistolage.

A cet égard, le projet de loi global sur les responsabilités locales a été souvent évoqué et l'on essaie de confondre l'un et l'autre. Mais il n'y a pas lieu de le faire ! Ce que nous étudions, dans ce système fiscal local, c'est précisément le moyen, pour les collectivités locales, d'avoir des ressources sous leurs propres responsabilités, et cela indépendamment des dotations — globales ou non — qu'elles peuvent recevoir ici ou là.

A la suite des débats qui se sont déroulés d'abord ici, puis à l'Assemblée nationale — et nous nous retrouvons aujourd'hui conformément au bon fonctionnement de nos institutions démocratiques — le Gouvernement est animé par trois préoccupations : rechercher l'efficacité et la clarté dans la conception de la réforme ; apporter le maximum de réalisme et de prudence dans son application ; faire preuve d'esprit d'ouverture dans sa discussion.

D'abord, la recherche de l'efficacité. Le Gouvernement, certes, a pu à un certain moment — il s'en était ouvert devant l'Assemblée nationale qui, à la suite de certaines circonstances, que je ne regrette d'ailleurs pas du tout, a reporté à une autre session l'examen du projet — le Gouvernement a pu, dis-je, à ce moment-là, déplorer le retard qui en est résulté. Je ne le déplore plus maintenant, parce que, finalement, le délai de réflexion ainsi ménagé a été utile. Il a été utile parce que l'ensemble des débats a permis, en présence d'un problème ardu, de rendre un certain nombre de notions plus nettes dans notre esprit. Il n'en est pas moins vrai qu'il faut nécessairement conclure en opérant des choix difficiles.

C'est M. Moinet, je crois, qui a évoqué l'opportunité d'un grand débat sur les collectivités locales. Eh bien ! je me permettrai de lui dire que ce grand débat dure depuis plusieurs mois. Il dure au moins depuis le mois d'octobre, avec le projet de loi sur le développement des responsabilités locales ; puis nous avons eu l'occasion de débattre à propos de ce secteur très particulier qui représente le système fiscal local. Par conséquent, en vérité, ce débat a eu lieu, et nous sommes tout à fait éclairés sur les limites auxquelles doivent s'arrêter nos ambitions.

Je disais que l'on ne pouvait pas différer les choix, parce que les contribuables sont dans l'incertitude, parce que les collectivités locales et les administrateurs locaux sont eux-mêmes en attente des règles selon lesquelles ils devront élaborer leur budget et prévoir leurs comptes. J'ajoute, si vous le permettez, que l'Etat lui-même ne peut pas rester davantage dans l'incertitude.

Or, les choix de principe ont été inventoriés et un certain nombre de choix techniques restent ouverts. Certes, nombre de ces choix sont encore difficiles, et je confesserai moi-même les hésitations que j'ai eues quant aux risques que pouvait présenter la substitution de la valeur ajoutée à l'assiette actuelle de la taxe professionnelle.

A l'évidence, les sondages rapidement opérés à ce sujet révèlent que ce changement d'assiette entraînera inévitablement des transferts, mais je ne peux pas, à partir de là, condamner par principe les transferts. Certains sont favorables car ils corrigent des inégalités et des iniquités, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter. Mais il y a l'autre aspect des transferts et leur impact sur l'activité économique ; nous ne pouvons pas, dans la France d'aujourd'hui, et étant donné les difficultés auxquelles nous nous heurtons, nous payer le luxe, si je puis dire, par le jeu de transferts non maîtrisés, de peser sur l'activité des entreprises.

Je reconnais que la commission des finances et que la commission des lois ont travaillé dans ce sens avec le souci de l'efficacité ; qu'elles me permettent encore une fois de les en remercier. M. de Tinguy, en particulier, a, en une formule que j'ai appréciée, bien marqué que la commission des lois prenait comme elles venaient les intentions de l'Assemblée nationale, et que sa tâche s'était bornée à en corriger certains aspects. C'est au demeurant ce qu'a fait M. Fourcade lui-même et nous sommes maintenant devant un texte qui n'a pas l'obscurité dont on veut bien le taxer.

La deuxième préoccupation, c'est le réalisme et la prudence. Le réalisme a été bien justifié par beaucoup des observations que j'ai entendues à cette tribune. On a dénoncé, M. Fourcade le premier, la rapidité de la progression de la pression fiscale

locale. Avec juste raison, votre rapporteur a montré qu'un système fiscal ne pouvait pas résister longtemps au rythme de progression que connaît à l'heure actuelle notre système fiscal local, et il a tout à fait raison.

Quand M. Perrein déclare qu'il n'y a pas lieu de freiner la croissance des impôts locaux, les communes et les départements faisant preuve, dans ce domaine, de beaucoup de modération, je voudrais lui rappeler que cette croissance est, depuis plusieurs années, plus rapide à la fois que celle des impôts d'Etat et que celle du produit national.

Quant aux transferts de charges sur les collectivités locales, je rappelle que la dotation globale de fonctionnement augmentera, l'an prochain, de 19 p. 100, compte tenu du rattrapage sur 1979 qui représente 3 p. 100, soit bien plus que le coefficient applicable au budget de l'Etat lui-même.

J'indique enfin que, l'an prochain, l'Etat remboursera aux collectivités 80 p. 100 de la T. V. A. qu'elles supportent sur leurs investissements et que, conformément aux engagements qu'avait pris le Gouvernement, en 1981, les 100 p. 100 seront atteints.

M. Camille Vallin. Ce n'est pas un cadeau, mais une restitution !

M. Maurice Papon, ministre du budget. M. Vallin — précisément (*Sourires.*) — s'est interrogé sur les causes de la hausse importante des budgets locaux et il a mentionné le développement des responsabilités locales. C'est effectivement une cause légitime, mais je lui rappellerai que la responsabilité locale, ce n'est pas seulement celle de la dépense, comme on pourrait l'inférer des propos qu'il a tenus ; c'est aussi la responsabilité de la recette et la responsabilité de l'équilibre.

A cet égard, les collectivités locales responsables devront de plus en plus réaliser une sorte d'équilibre entre l'accroissement de la dépense et la modération de la recette. Ce projet de réforme de la fiscalité locale va faire entrer — par conséquent, je ne sais pas si l'on a le droit de dire qu'il ne s'agit pas là d'une réforme — les collectivités locales dans un nouvel univers. L'univers des collectivités locales d'hier, c'était — nous le savons tous, nous, élus locaux — la tutelle administrative. Dans le nouveau schéma des responsabilités locales et de la fiscalité directe locale, il n'y aura plus de tutelle administrative. Celle-ci sera remplacée par quoi ? Par la sanction de l'électorat. Par conséquent, nous passons d'un système administratif à un système politique — nous devons bien en avoir conscience.

Etant donné la difficulté de cette réforme, parce que notre fiscalité locale est imprégnée de vieilles traditions, parce qu'elle intéresse la totalité des collectivités locales et un très grand nombre de contribuables — nous comptons 17 millions de contribuables au titre de la taxe d'habitation contre 14 millions au titre de l'impôt sur le revenu — de grands intérêts sont en jeu. Dès lors, tout cela commande ce que j'appellerai la prudence, sentiment que partage, semble-t-il, M. Vallin lui-même, autant que je l'aie entendu à cette tribune. Il convient que cette prudence s'exerce à la fois sur la définition de l'assiette et sur le jeu des taux.

Avec la définition de l'assiette, nous abordons de plain-pied le sujet central de cette discussion : la taxe professionnelle.

J'ai perçu, dans le propos de M. Ciccolini, une certaine contradiction entre les critiques d'hier et celles d'aujourd'hui. Nous avons effectivement décidé de procéder à un certain nombre de simulations. Ces simulations, si j'ose risquer un jeu de mots, ne sont pas simulées, car elles portent sur de vastes échantillons en grandeur réelle.

Je rappellerai simplement que l'expérimentation portera sur plus de 230 000 établissements contenus dans des unités administratives entières et homogènes réparties dans dix départements appartenant à toutes les catégories : départements urbains, suburbains, ruraux, touristiques, de montagne, etc., et elle touchera près de 3 000 communes.

C'est donc un effort considérable, à ma connaissance sans précédent dans les nations industrielles modernes, qui donnera lieu à des simulations à concurrence d'environ 12 p. 100 de la réalité économique, alors que les instituts de sondages situent le seuil nécessaire des échantillons à 2 ou 3 p. 100 du total pour obtenir déjà une vue réelle de la situation. Nous multiplions ce coefficient par trois ou quatre. Ces simulations ne sont donc pas fictives.

M. Ciccolini s'est inquiété de savoir si le Gouvernement sera animé de l'esprit de suite, s'il déposera un projet de loi pour

fixer la date de mise en œuvre du nouveau système. Je le rassure : si le Gouvernement manquait à son devoir, il suffirait à un parlementaire, député ou sénateur, de déposer un amendement au projet de loi de finances.

J'en arrive, à propos de cette simulation, au problème de la taxe professionnelle qui constitue un sujet de discussion propre, étant donné son impact économique et en raison de l'attention dont nous devons faire preuve pour éviter que cette taxe professionnelle ne contrarie notre activité économique.

M. Discours Desacres a rappelé les anomalies qui résultent du maintien du système actuel de répartition.

C'est précisément pour y remédier que le projet de loi en discussion prévoit, tout d'abord, le passage au vote direct des taux. Mais, en attendant ce passage, l'expérience de 1979 nous conduit à faire preuve de la plus grande prudence dans la modification des éléments de répartition.

N'oublions pas, en effet, que l'opération réalisée en 1979 est responsable, à elle seule, d'une progression de 5 p. 100 de la taxe professionnelle, qui s'ajoute aux 18 p. 100 en moyenne d'augmentation des budgets locaux. Ce qui explique le taux élevé d'accroissement des cotisations dont a fait état M. Maurice Schumann.

Dans le cadre de cette préoccupation de réalisme et de prudence, le Gouvernement ne peut accepter — c'est l'un des rares points où il émettra un avis défavorable sur les amendements déposés — la proposition qui concerne la variation de l'élément de répartition de la taxe professionnelle.

Vous savez que la loi du 3 janvier 1979 a fait varier cet élément en proportion d'un tiers de l'évolution des bases de la taxe entre 1975 et 1977. Il en est résulté une surcharge pour les entreprises de 1 500 millions de francs qui a provoqué la hausse de la taxe professionnelle, à laquelle j'ai fait allusion précédemment. Je ferai, lorsque l'amendement en question sera appelé, valoir sur ce point mes arguments. J'ai pu, du reste, les puiser dans les interventions de beaucoup d'entre vous.

C'est ainsi que M. Maurice Schumann a évoqué la concurrence internationale, en s'inquiétant de la hausse de la taxe professionnelle. Je lui demanderai, au moment décisif, de m'aider à bloquer l'élément de répartition, comme l'a prévu le Gouvernement dans le texte que je vous présente.

Quant au plafonnement fondé sur la valeur ajoutée, à propos duquel M. Schumann a également formulé quelques inquiétudes, je ne serai pas fermé à une modification de la formule envisagée — je m'en suis déjà entretenu avec M. Fourcade — et je pourrai, de la sorte, honorer la confiance que M. Schumann a bien voulu m'accorder tout à l'heure.

Il reste cependant que la concurrence internationale nous impose de veiller à ce qu'un excès de charges ne pèse pas sur nos entreprises. Je rappelle néanmoins, parce qu'il ne faut pas voir tout en noir et qu'on l'oublie parfois, que la taxe professionnelle est déductible et que ses effets en sont atténués, tandis que les autres impôts, notamment la taxe d'habitation, progressent presque aussi vite sur une longue période.

MM. Camille Vallin et Louis Perrein. Elle n'est pas déductible !

M. Maurice Papon, ministre du budget. Effectivement, elle n'est pas déductible.

M. Schumann a également évoqué le système appliqué en République fédérale d'Allemagne où, en effet, une partie de la taxe professionnelle a été remplacée par une majoration de la T. V. A. Cette suggestion a été reprise, avec plus de détails, par M. Bourguine.

Les Allemands viennent, certes, de procéder à cette réforme, mais cette décision appelle deux remarques. D'une part, les Allemands ne se trouvent pas dans la même situation que les Français, car, en matière de T. V. A., ils disposent d'une marge que nous ne possédons plus. Comme vous le savez, nos taux de T. V. A. sont tels que nous ne pouvons les aggraver. Nous détenons, en effet, dans ce domaine, le record de la Communauté économique européenne.

D'autre part, si l'on remplaçait la taxe professionnelle par une majoration de la T. V. A., il faudrait la relever de 2,5 points,

Ceci reviendrait à transférer la totalité de la charge fiscale locale des entreprises vers les consommateurs, vers les ménages.

M. Maurice Schumann. Je n'allais pas jusque-là.

M. Maurice Papon, ministre du budget. Je ne dis pas que tel est votre désir. C'est en tout cas une mesure que le Gouvernement refuse.

C'est la raison pour laquelle — et, là, je rejoins la démonstration de M. Bourguine — le Gouvernement, dans son texte initial, et il en est de même dans le texte proposé par votre commission, a mis en place un certain nombre de verrous de précaution pour prévenir les aberrations et pour neutraliser ce que vous avez appelé les « loteries ».

J'ajoute, pour être complet, qu'en Allemagne fédérale, il existe un impôt local sur les entreprises dont la charge, même après la réforme qui vient d'intervenir, c'est-à-dire le transfert sur la T. V. A., est comparable, voire légèrement supérieure, à celle de la taxe professionnelle en vigueur en France. Je crois me rappeler que cet impôt produit une quinzaine de milliards de deutsche Mark. Je mentionne ce chiffre sous toute réserve, je le cite de mémoire.

Enfin, monsieur Vallin, même si le taux de la taxe professionnelle n'est pas relevé, le produit de cette taxe augmentera normalement du fait de l'accroissement des bases qui suit l'évolution économique. C'est bien pourquoi nous voulons avoir un système fiscal évolutif.

Par ailleurs, les communes à faibles bases de taxe professionnelle, que vous avez citées, bénéficieront de la péréquation ; sinon, la péréquation serait inutile.

Monsieur Vallin, quand vous prononcez le mot « évolutif », je crains que vous ne commettiez un contre-sens, très excusable d'ailleurs. En effet, quand on emploie ce terme, on a dans l'esprit l'évolution envisagée dans le sens positif ; mais, objectivement, le terme « évolutif » signifie aussi bien en plus qu'en moins. On ne peut donc pas vouloir à la fois quelque chose et son contraire.

Voilà ce que je puis dire sur cet important sujet de la taxe professionnelle qui est très présent dans les préoccupations du Gouvernement, vous pouvez en avoir l'assurance.

Après la prudence apportée à la définition de l'assiette, le Gouvernement entend aussi en faire preuve en matière de taux, notamment dans le lien entre les taux avec un système commun aux quatre taxes, tel que le propose M. de Tinguy, mais dans le cadre d'un aménagement peut-être plus souple ; le Gouvernement tient en tout cas à donner son assentiment à la philosophie de ce système.

Par ailleurs, le Gouvernement lui-même avait prévu primitivement une date d'application des taux avant la réforme de la valeur ajoutée, puisque le texte initial n'en faisait pas état. L'Assemblée nationale a jugé qu'il convenait de repousser la fixation des taux au moment de la mise en œuvre de la réforme. Vos commissions ont pris le parti contraire. Le Sénat se prononcera à ce sujet le moment venu.

La troisième préoccupation est relative à l'esprit d'ouverture dont le Gouvernement n'a jamais cessé de faire preuve dans les débats, aussi bien au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Pour une raison très logique, cet esprit d'ouverture procède de la philosophie même du texte en discussion, en ce sens qu'il serait paradoxal ; sinon contradictoire, que le Gouvernement prenne des positions arrêtées sur tel ou tel point, alors que ce projet de loi s'inscrit dans une proposition de réforme plus vaste qui a pour ambition de développer les responsabilités communales et d'exalter la liberté communale. Par conséquent, on ne peut pas jouer sur la liberté d'un côté et sur la contrainte de l'autre.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a toujours été et demeure ouvert aux suggestions, aux propositions et aux amendements. La limite de cette ouverture, c'est évidemment l'intérêt national dont il est comptable vis-à-vis de la nation.

Dans l'exemple, que nous venons d'analyser longuement, de la taxe professionnelle, le Gouvernement a conscience qu'il lui faut apporter des limites car ce texte touche directement à l'activité économique et à la compétitivité internationale du pays.

En ce qui concerne les abattements pour charges de famille au niveau des communes, la cotisation minimale de la taxe

professionnelle, le système de péréquation, le Gouvernement, là aussi, est tout à fait ouvert à la discussion. Je voudrais m'arrêter cependant quelques instants sur les reproches qui m'ont été faits par M. Jean-Marie Girault à propos de la péréquation nationale.

Il est exact que, lors de la première lecture devant le Sénat, le Gouvernement avait présenté un texte qui prévoyait la solidarité intercommunale par le moyen de la péréquation nationale. Il est exact également que, à l'Assemblée nationale, qui était hostile, dans sa grande majorité, à cette formule, une concertation a eu lieu. La concertation, que je sache, est un des instruments de la démocratie!

J'ai été sensible, je dois le dire, à deux arguments.

Le premier, c'est que la richesse en taxe professionnelle doit être mesurée à l'aune des charges qui pèsent sur les collectivités locales et que, de ce point de vue, la taxe professionnelle n'est peut-être pas le meilleur véhicule de la péréquation. Le véhicule privilégié me paraît plutôt être la dotation globale de fonctionnement. Car il faut reconnaître qu'il peut y avoir quelque chose de choquant à ce qu'une commune vote un impôt et soit privée d'une partie de son produit. Les communes qui devraient alimenter le fonds national de péréquation tirent sans doute avantage de la présence sur leur territoire de grandes entreprises qui leur versent des taxes professionnelles importantes; mais elles supportent également, il faut le dire, un certain nombre de contraintes, d'obligations de service public: elles doivent dépenser davantage pour les transports, pour les services publics, pour les services administratifs, etc. Il y a là, par conséquent, un certain équilibre à apprécier entre la richesse procurée par la taxe professionnelle et les charges de la commune qui génèrent cette richesse.

Le second argument auquel je ne suis pas resté insensible, c'est que le texte du Sénat, qui résultait d'un amendement du Gouvernement — suscité par l'idée de compromis — avait, en définitive, une portée limitée. En effet, cette péréquation — M. Fourcade le sait bien — devait porter sur un peu plus de 100 millions de francs. Le jeu en valait-il la chandelle? Valait-il que l'on suscite des controverses politiques? Valait-il que l'on risquât de se heurter à des difficultés psychologiques et techniques? Je n'ai pas cru que l'on pouvait répondre par l'affirmative. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a changé de position d'une assemblée à l'autre.

Cela dit, le Sénat prendra position sur ce sujet, et le Gouvernement enregistrera la position qu'aura prise le Sénat.

J'en ai terminé, mesdames, messieurs les sénateurs. Il y aurait bien d'autres choses à dire, mais j'aurai l'occasion, lors de la discussion des articles et des amendements, de compléter la position du Gouvernement sur tel ou tel point et de répondre alors à tel ou tel orateur qui aura présenté des observations sur les points que nous aurons à examiner.

Toujours est-il, comme je l'ai déclaré au début de mon intervention, qu'il nous faut doter nos collectivités locales d'un système fiscal moderne, mais qu'il faut procéder avec prudence. Le système des simulations répond à cette préoccupation de prudence.

Il faut sortir les administrateurs locaux et les contribuables de cette incertitude dans laquelle ils sont plongés à l'heure actuelle. Il nous reste encore beaucoup à faire. Mais je me permets de compter sur le Sénat pour que nous en finissions avec ce dossier dans des délais qui permettent l'entrée en vigueur, dès le 1^{er} janvier prochain — comme le souhaitent vos commissions — d'un certain nombre de dispositions.

Le Sénat, qui est le grand conseil des communes de France, contribuera, j'en suis persuadé, à l'amélioration du texte qui lui est soumis. (*Applaudissements sur les travées de l'U. R. E. I., du R. P. R., du C. N. I. P. et de l'U. C. D. P.*)

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

La discussion générale est close.

Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante minutes, est reprise à vingt-deux heures cinq minutes, sous la présidence de M. Etienne Dailly.)

PRESIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY,
vice-président.

M. le président. La séance est reprise.

— 3 —

NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. Il va être procédé immédiatement à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi réglementant la publicité extérieure et les enseignes.

La liste des candidats établie par la commission des affaires culturelles a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire:

Titulaires: MM. Jacques Carat, Guy Petit, Léon Eeckhoutte, Michel Caldaguès, Léon Jozeau-Marigné, Jean de Bagneux et Pierre Vallon.

Suppléants: MM. Pierre Ceccaldi-Pavart, Maurice Fontaine, James Marson, Robert Guillaume, Hubert Martin, Roland Ruet et Pierre-Christian Taittinger.

— 4 —

REPRESENTATION A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. J'ai reçu une lettre par laquelle M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (relations avec le Parlement) demande au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de deux de ses membres en vue de le représenter au sein de la commission plénière de la Caisse nationale de crédit agricole (art. 2 du décret n° 49-1310 du 12 septembre 1949).

En application de l'article 9 du règlement, j'invite la commission des affaires économiques et du Plan à présenter deux candidatures.

La nomination des représentants du Sénat à cet organisme extra-parlementaire aura lieu ultérieurement.

— 5 —

AMENAGEMENT DE LA FISCALITE DIRECTE LOCALE

Suite de la discussion d'un projet de loi en deuxième lecture.

M. le président. Nous reprenons la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi modifié par l'Assemblée nationale portant aménagement de la fiscalité directe locale.

Nous abordons maintenant la discussion des articles.

Je rappelle qu'aux termes de l'article 42, alinéa 10, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets ou propositions de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

Comme l'on pourrait s'étonner de me voir appeler maintenant des amendements tendant à insérer des articles additionnels, je rappelle également que l'article 42 du règlement, onzième alinéa, prévoit qu'« il ne sera reçu, au cours de la deuxième lecture ou des lectures ultérieures, aucun amendement ou article additionnel qui remettrait en cause, soit directement, soit par des

additions qui seraient incompatibles, des articles ou des crédits budgétaires votés par l'une et l'autre assemblée dans un texte ou avec un chiffre identique ».

J'ai vérifié que les dispositions de cet article étaient respectées et nous pouvons donc maintenant entamer la discussion des amendements.

Articles additionnels.

M. le président. Par amendement n° 102, MM. Vallin, Jargot, Ooghe et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, avant le titre premier, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. — Il sera effectué, au titre de 1979, un rattrapage de la dotation globale de fonctionnement pour toutes les communes qui n'ont pas perçu le taux moyen de progression de 12,8 p. 100 par rapport au versement représentatif de la taxe sur les salaires 1978.

« II. — Chaque commune perçoit pour 1980 une augmentation de la dotation globale de fonctionnement de 20 p. 100. Cette progression sera calculée sur la dotation globale de fonctionnement en y incluant le rattrapage pour les communes qui avaient perçu moins que le taux moyen national de progression de 12,8 p. 100 sur le versement représentatif de la taxe sur les salaires perçu en 1978.

« III. — La loi du 27 juin 1979 relative au soutien de l'investissement productif est abrogée. »

La parole est à M. Vallin.

M. Camille Vallin. Nous avons déposé cet amendement avant le titre premier pour mettre l'accent sur les conséquences graves qu'a entraîné, en 1979, pour un certain nombre de communes, l'application des nouvelles dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement.

Vous savez, en effet, mes chers collègues, que si un certain nombre de petites communes rurales ont perçu une rétribution bien supérieure au montant du versement représentatif de la taxe sur les salaires en 1978, compte tenu du fait qu'une péréquation a été effectuée et que ce n'est pas l'Etat qui a abondé le crédit global, mais que ce sont les communes urbaines qui ont fait les frais de l'opération, de nombreuses collectivités ont vu leur dotation n'augmenter que de 5 p. 100, de 6 p. 100 ou de 7 p. 100, c'est-à-dire d'un pourcentage bien inférieur au taux moyen national de progression de la dotation globale de fonctionnement qui a été de 12,8 p. 100.

C'est la raison pour laquelle nous proposons, pour l'année 1979, un rattrapage afin que les communes qui ont été défavorisées puissent bénéficier d'une dotation supplémentaire leur permettant d'atteindre ce taux de 12,8 p. 100.

Par ailleurs, dans le deuxième paragraphe de cet amendement, nous proposons que pour 1980, l'augmentation minimum de la dotation globale de fonctionnement soit fixée à 20 p. 100.

Tel est, mes chers collègues, le sens de l'amendement que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. La commission a très bien compris le sens de l'amendement de M. Vallin, qui tend à remettre en cause l'une des dispositions importantes de la loi portant création de la dotation globale de fonctionnement, mais elle a constaté que cet article additionnel n'avait pas de rapport direct avec le texte dont nous allons débattre.

Par conséquent, elle a émis un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Maurice Papon, ministre du budget. Monsieur le président, j'estime que cet amendement est irrecevable, aux termes de l'article 48, alinéa 3, du règlement. En effet, il n'a pas d'objet dans le cadre du texte dont nous discutons.

M. le président. L'article 48, alinéa 3, précise que « les amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ».

C'est sans doute ce point que vous contestez, monsieur le ministre, en la circonstance. Par conséquent, je vais consulter le Sénat sur l'exception d'irrecevabilité que vous soulevez.

M. Camille Vallin. Je ne suis pas d'accord !

M. le président. Monsieur Vallin, comprenez la situation. M. le ministre invoque l'article 48, alinéa 3, du règlement et prétend que votre amendement est irrecevable parce qu'il ne s'applique pas au projet de loi. En effet, il traite de la dotation globale de fonctionnement alors que le projet concerne la fiscalité directe locale.

C'est au Sénat de se prononcer sur l'exception d'irrecevabilité qui est ainsi soulevée.

M. Camille Vallin. Je demande la parole.

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

M. Camille Vallin. Comme vous l'avez justement indiqué tout à l'heure, monsieur le président, en deuxième lecture ne peuvent être recevables les articles additionnels qui remettraient en cause des articles votés par l'une et l'autre assemblée dans un texte identique.

Par conséquent, il est difficile de ne pas se rapporter au texte tout en s'y rapportant !

M. le président. Monsieur Vallin, je me suis donné la peine de vous lire le règlement...

M. Camille Vallin. J'ai bien entendu !

M. le président. ... car je savais ce qui allait se produire !

Selon les dispositions de l'article 42, onzième alinéa, j'avais le droit d'inclure vos amendements dans le dossier. Cependant, à partir du moment où la commission, ou le Gouvernement, déclare que votre texte n'a pas de rapport avec l'objet du projet de loi, en vertu d'un autre article du règlement — l'article 48, alinéa 3 — l'exception d'irrecevabilité est soulevée.

Tout est parfaitement régulier. Il appartient maintenant au Sénat de statuer.

M. Louis Perrein. Je demande la parole, pour explication de vote sur l'irrecevabilité.

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

M. Louis Perrein. L'irrecevabilité est certainement de droit...

M. le président. Non, monsieur Perrein, elle n'est pas de droit, sinon vous n'auriez pas droit à la parole pour expliquer votre vote !

M. Louis Perrein. Certes, monsieur le président.

Le Sénat va donc être consulté, mais un certain nombre d'entre nous auraient aimé entendre le Gouvernement préciser ici quel sera le montant de la dotation globale de fonctionnement. M. le ministre lui-même y ayant fait allusion tout à l'heure, le Sénat me paraît donc fondé à lui demander un certain nombre de précisions.

Je souhaiterais tout particulièrement, au nom du groupe socialiste, qu'il nous indique si un « plancher » est prévu pour cette dotation. En effet, un certain nombre de communes ont été assez surprises, après les déclarations que le ministre a faites dans cette enceinte, d'apprendre qu'elles ne percevaient pas 12,60 p. 100, mais, parfois, entre 5 et 8 p. 100 seulement.

Monsieur le ministre, si vous pouviez apaiser les appréhensions de nombre de nos collègues, le Sénat vous en serait certainement très reconnaissant.

M. le président. Nous sommes loin d'une explication de vote, monsieur Perrein.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je consulte le Sénat sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 102, aux termes de l'article 48, alinéa 3, du règlement.

(L'irrecevabilité est prononcée.)

M. le président. Par amendement n° 103, MM. Vallin, Jargot, Ooghe et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, avant le titre I^{er}, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est substitué aux sept premiers alinéas de l'article L. 234-7 du code des communes les nouvelles dispositions suivantes :

« Les ressources affectées à la dotation de péréquation se répartissent en trois parts :

« La première part répartie en fonction du potentiel fiscal est fixée au tiers du total de la dotation de péréquation.

« La deuxième part est calculée proportionnellement au montant des impôts énumérés à l'article L. 234-9. Elle est fixée au tiers du total de la dotation de péréquation.

« La troisième part est calculée de façon inversement proportionnelle au montant des bases de l'impôt sur le revenu ramené à l'habitant de la collectivité concernée. »

La parole est à M. Vallin.

M. Camille Vallin. Je ne me fais guère d'illusion, monsieur le président, quant au sort qui sera réservé à cet amendement. Toutefois, je voudrais souligner, à l'occasion de sa présentation, que nous souhaiterions voir la répartition de la dotation globale de fonctionnement établie sur des bases plus équitables qu'elle ne l'a été en 1979.

Certes, la loi a prévu que cette dotation serait, à titre d'expérimentation, poursuivie sur deux années, mais rien n'interdit qu'au terme de la première année d'expérimentation on puisse y apporter quelques modifications.

En ce qui concerne la dotation de péréquation, par exemple, nous souhaiterions qu'elle soit répartie en trois parts. La première part, répartie en fonction du potentiel fiscal de la commune, serait égale à un tiers ; la deuxième part serait calculée proportionnellement au montant de l'impôt ménage et, enfin, la troisième serait calculée de façon inversement proportionnelle au montant des bases de l'impôt sur le revenu ramené à l'habitant de la collectivité concernée.

Autrement dit, nous voudrions que soient prises en compte deux notions qui ne se recoupent pas exactement : d'une part, le potentiel fiscal, c'est-à-dire la richesse relative de la commune et, d'autre part, indépendamment de l'impôt ménage, la richesse ou la pauvreté relative des habitants de la commune, ce qui est une notion quelque peu différente. Dans une commune à population pauvre, on peut payer moins d'impôt ménage que dans une commune plus riche.

Par conséquent, nous souhaiterions que le Gouvernement veuille bien tenir compte de cette suggestion pour une répartition plus équitable et nous apprécierions que M. le ministre ne se contente pas d'invoquer l'irrecevabilité mais, s'il le veut bien, qu'il nous dise aussi ce qu'il pense de cette suggestion.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. La commission des finances a examiné cet amendement dont elle comprend d'ailleurs, l'intérêt, mais elle a constaté, comme pour l'amendement précédent, qu'il était sans rapport avec le projet de loi. Elle a donc émis un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Maurice Papon, ministre du budget. De la même manière que pour l'amendement précédent, monsieur le président, j'invoque l'irrecevabilité de cet amendement en vertu de l'article 48, alinéa 3, du règlement, sans préjudice des renseignements que je pourrai fournir tout à l'heure à M. Vallin.

M. le président. Monsieur le ministre, il ne sera plus possible tout à l'heure, si l'amendement est déclaré irrecevable, de discuter du sujet.

Si vous avez des renseignements à donner à M. Vallin, mieux vaut les lui donner dès maintenant.

M. Maurice Papon, ministre du budget. C'est donc ce que je vais faire, monsieur le président, ce qui ne change en rien ma position de fond quant à l'irrecevabilité, dont je maintiens la demande.

Pour répondre au vœu fort courtoisement formulé par M. Vallin, je précise que M. le ministre de l'intérieur aura l'occasion de s'exprimer sur l'ensemble de ces questions lorsque ce texte de loi reviendra devant le Parlement.

M. le président. Monsieur Vallin, votre amendement est-il maintenu ?

M. Camille Vallin. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 103 est retiré.

TITRE I^{er}

Fixation du taux des impôts locaux.

Article 1^{er} A.

M. le président « Art. 1^{er} A. — Jusqu'à la date qui sera fixée par la loi prévue à l'article 6 bis de la présente loi, les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle perçues au profit des départements, des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre sont fixés de façon que la répartition constatée en 1979 du produit de ces quatre taxes ne soit affectée que par les variations de la matière imposable.

« Toutefois, pour la taxe professionnelle, seules sont prises en compte les variations résultant des créations et fermetures d'établissements. Pour les autres taxes, il est fait abstraction des variations résultant de l'actualisation des valeurs locatives prévues à l'article 4 de la loi du 3 janvier 1979 et des majorations prévues à l'article 10 de la présente loi. »

Je suis saisi de sept amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 104, présenté par MM. Vallin, Jargot, Ooghe et les membres du groupe communiste et apparenté, propose de rédiger comme suit cet article :

« Jusqu'à la date qui sera fixée par la loi prévue à l'article 6 bis de la présente loi, le produit des impôts directs locaux reste fixé dans les conditions prévues par les articles 1636 et 1636 A et C du code général des impôts.

« Toutefois, la part de la taxe professionnelle en 1980 est corrigée en fonction du tiers de la variation des bases de cette taxe entre 1975 et 1978. En 1981, elle est corrigée en fonction de la variation des bases entre 1978 et 1979. Il est fait abstraction des variations déjà prises en compte au titre des créations et fermetures d'établissements. »

Le deuxième, n° 134 rectifié bis, présenté par MM. Descours Desacres, Francou et Yves Durand vise à rédiger comme suit cet article :

« Pour 1980 les éléments de répartition de la fiscalité locale entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle sont déterminés, dans chaque département et chaque commune ainsi que dans chaque groupement de communes à fiscalité propre, et pour chacune de ces taxes, à partir des éléments retenus pour 1976 en multipliant ceux-ci par le rapport existant entre le total des bases brutes retenues pour l'établissement des cotes individuelles en 1980 et celui calculé pour ces mêmes bases en 1976, majoré du taux de la progression nationale de la valeur ajoutée entre 1974 et 1978 telle qu'elle est établie par la commission des comptes de la nation, en ce qui concerne la taxe professionnelle, et du taux local moyen d'augmentation des valeurs locatives brutes en ce qui concerne les trois autres taxes. »

Le troisième, n° 6, présenté par M. Fourcade, au nom de la commission des finances, et le quatrième, n° 38, présenté par M. de Tinguy au nom de la commission des lois sont identiques. Ils visent tout deux, au premier alinéa de cet article, à remplacer les mots : « Jusqu'à la date qui sera fixée par la loi prévue à l'article 6 bis de la présente loi », par les mots : « Pour l'année 1980 ».

Le cinquième, n° 74, présenté par MM. Louis Perrein, Champeix, Sérusclat, Ciccolini, Tournan, Duffaut, Quilliot, Schwint, les membres du groupe socialiste et apparentés, a pour objet de rédiger comme suit le début du premier alinéa de cet article :

« En 1980 et le cas échéant en 1981, les taux des taxes foncières... »

Le sixième, n° 75, présenté par MM. Louis Perrein, Champeix, Sérusclat, Ciccolini, Tournan, Duffaut, Quilliot, Schwint, les membres du groupe socialiste et apparentés, tend à supprimer le deuxième alinéa de cet article.

M. Louis Perrein. Je retire cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 75 est retiré.

Enfin, le septième amendement, n° 7, présenté par M. Fourcade, au nom de la commission des finances, propose de rédiger comme suit le second alinéa de cet article :

« Toutefois, la part de la taxe professionnelle est corrigée en fonction du quart de la variation constatée entre les bases brutes de 1978 et celles de 1975, abstraction faite des variations déjà prises en compte au titre des créations et fermetures d'établissements. »

La parole est à M. Vallin pour défendre l'amendement n° 104.

M. Camille Vallin. Il est nécessaire, mes chers collègues, de continuer progressivement, en 1980 et 1981, le mécanisme mis en place par l'article premier de la loi du 3 janvier 1979. C'est d'autant plus nécessaire que l'article 4 de la même loi a prévu la réactualisation des valeurs locatives sur lesquelles sont assises les autres taxes. Or, dès sa création, la taxe professionnelle a été présentée comme une taxe évolutive. Un maintien du blocage de l'évolution de ses bases laisserait mal augurer des résultats obtenus par le changement d'assiette prévu et présenté, lui aussi, comme une garantie de l'évolution du produit de la taxe professionnelle. On nous l'a encore répété tout à l'heure.

Il nous semble que le rattrapage de cette taxe est d'autant plus nécessaire que la part de la taxe professionnelle est tombée de 49,5 p. 100 en 1975 à 48,9 p. 100 en 1977 et à 47,9 p. 100 en 1978.

Par conséquent, ces pourcentages font justice de ce qui a pu être dit tout à l'heure sur un prétendu accroissement de la part de la taxe professionnelle. Il est vrai qu'un rattrapage a eu lieu après l'adoption de la loi du 3 janvier 1979.

Il importe de ne pas retomber dans un système de blocage et de ne pas laisser se reproduire la dérive que l'on avait constatée alors que la taxe professionnelle retrouve à peu près sa place de 1975 dans la fiscalité directe locale.

Enfin, si l'évolution des bases de la taxe professionnelle se poursuit à la baisse au-delà de 10 p. 100 de la valeur de ces bases, cela risque de poser un problème sérieux pour les collectivités locales qui seraient concernées. Nous estimons qu'il faudrait considérer ces communes comme, en quelque sorte, des communes sinistrées et leur appliquer la procédure de l'article L. 235-8 du code des communes qui permet de leur attribuer une subvention particulière.

Tel est, mes chers collègues, le sens de notre amendement.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres, pour défendre l'amendement n° 134 rectifié bis.

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cet amendement a pour objet de tenir compte des évolutions économiques, tant générales que locales, dans la détermination de la part de la taxe professionnelle due par chaque entreprise à titre de contribution aux charges des collectivités locales.

Vous savez qu'à l'heure actuelle, seules sont prises en compte les créations et fermetures d'établissements. J'ai pu tout à l'heure, à la tribune, vous signaler les conséquences que pouvait avoir l'extension ou le ralentissement d'activité d'une entreprise non seulement sur le taux de l'impôt qu'elle paie elle-même, mais, par là même, sur les taux des impôts payés par les entreprises appartenant à la même localité et dont le sort se trouve lié au sien.

Il me paraît donc indispensable et urgent — et chaque année je reviens sur ce sujet — de tenir compte non seulement des créations et fermetures d'entreprises, mais également de leur évolution économique.

J'avais déposé en ce sens un amendement qui avait pour objet de réévaluer les éléments de répartition entre les quatre taxes — ce sont, je vous le rappelle, ceux de 1975, modifiés seulement par les éventuelles créations et fermetures d'établissements ou les créations nouvelles — et de les réévaluer en fonction des réalités économiques afin de pouvoir, sur la base de ces nouveaux éléments, répartir entre les contribuables les charges communales.

Or, ayant proposé un pourcentage d'augmentation qui me paraissait raisonnable en ce qui concerne la taxe professionnelle — le pourcentage concernant les trois autres taxes étant déterminé par les coefficients dont la définition figure dans le code général des impôts et dont nous avons décidé qu'ils donneraient lieu à incorporation des nouvelles valeurs locatives dans les rôles à partir du 1^{er} janvier 1980 — j'ai été très intéressé par un amendement présenté par notre collègue M. Francou et qui permet de serrer de plus près la réalité économique dans la mesure où, pour toutes les entreprises, la traduction de l'évolution économique moyenne se fait par la comparaison avec l'évolution du produit intérieur brut, par exemple, pendant la période considérée.

La commission des finances a été attentive à cette suggestion, puis a demandé que la rédaction de cet amendement fût précisée par accord entre M. Francou et moi-même.

Nous nous en sommes entretenus également avec M. Yves Durand, dont chacun connaît ici la compétence, et nous avons pensé que, plutôt que l'évolution du produit intérieur brut et dans la ligne du texte que nous avons à discuter et des préoccupations générales de l'opinion, il valait sans doute mieux prendre la valeur ajoutée telle qu'elle résulte des comptes économiques de la nation. Je dois dire que j'ai constaté avec une certaine satisfaction que cette évolution, à très peu de chose près, aboutissait au pourcentage que j'avais initialement proposé, qui était des deux tiers; en suivant l'une ou l'autre hypothèse, on tourne entre 64 et 66 p. 100.

C'est pourquoi nous avons, en définitive, rédigé l'amendement n° 134 rectifié bis, présenté conjointement par MM. Francou, Yves Durand et moi-même, tendant à tenir compte de l'évolution économique non seulement sur le plan général, mais également sur le plan local, pour savoir dans quelle mesure l'évolution locale avait été plus ou moins rapide que l'évolution générale.

Il est bien clair que la conséquence de cette approche du problème est que, d'une part, l'évolution de l'entreprise aura des conséquences analogues quelle que soit sa localisation et que, d'autre part, ces répercussions se feront sentir de la même manière sur les redevables de la taxe professionnelle. Dans la mesure où, par exemple, il se produirait une diminution d'activité, il y aurait sans doute transfert au détriment des autres redevables des trois taxes, taxes foncières et taxe d'habitation, mais il y a lieu de noter que la dotation globale de fonctionnement interviendrait alors pour atténuer les distorsions que l'on viendrait à constater.

Telles sont les raisons, mes chers collègues, pour lesquelles nous avons déposé cet amendement, car il nous paraît aberrant de cristalliser une situation qui ne correspond à aucune réalité économique et dont j'ai souligné tout à l'heure, avec quelques exemples chiffrés, les conséquences disons incroyables.

M. le président. La parole est à M. Perrein, pour défendre l'amendement n° 74.

M. Louis Perrein. L'article 6 bis renvoyant à une loi ultérieure les dispositions modifiant profondément la fixation des bases de la taxe professionnelle, nous courons le risque de nous trouver devant un vide juridique. En outre, il convient d'être clairement informé sur les conséquences d'une éventuelle modification des bases et conditions de la taxe professionnelle. Seule une simulation en vraie grandeur, c'est-à-dire très large, nous éclairera pleinement sur les conséquences actuellement imprévisibles des modifications envisagées.

Je propose donc de modifier cet article 1^{er} A.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis pour défendre l'amendement n° 38.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Monsieur le président, les commentaires qu'appellerait cet amendement de la commission des lois, je les ai déjà présentés à la tribune au début de cette séance.

La politique adoptée par l'Assemblée nationale consisté à maintenir les choses en l'état jusqu'à la substitution de la valeur ajoutée aux bases actuelles de calcul de la taxe professionnelle.

Comme, d'une part, certaines réformes sont urgentes et comme, d'autre part, on ne sait pas au juste quand cette affaire pourra être réglée — M. Fourcade l'a souligné tout à l'heure — votre commission des lois a demandé, à propos de cet article comme à propos d'autres, qu'on ne retarde pas pour autant les réformes

urgentes, d'où la substitution à la phrase « Jusqu'à la date qui sera fixée par la loi prévue à l'article 6 bis de la présente loi » — c'est-à-dire la loi qui devrait changer l'assiette — des mots « Pour l'année 1980 ».

Si la commission n'a pas proposé 1981, c'est parce que la matière est assez délicate pour que, même s'il n'y avait pas en 1981 — c'est l'avis de la commission — un changement d'assiette, on puisse revoir, après expérience, la portée de l'article 1^{er} A qui présente les inconvénients d'un blocage assez strict. Nous sommes dans une matière où la prudence est de règle. Telle est du moins la conviction de la commission des lois.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour défendre son amendement n° 6 et donner l'avis de la commission sur les amendements n°s 104, 134 rectifié bis et 74. Je ne lui demande pas le sentiment de la commission sur l'amendement n° 38, puisqu'il est le signataire d'un amendement identique.

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'article 1^{er} A, que nous examinons, comporte deux points de divergence importants entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

D'abord — M. le rapporteur pour avis vient de le préciser excellentement et je n'en dirai qu'un mot — nous estimons que le dispositif envisagé pour la période transitoire ne doit couvrir que l'année 1980 ; c'est le sens de l'amendement n° 6 que vous présente votre commission des finances. Sa rédaction étant identique à celle de l'amendement n° 38, je me réfère sur ce point à ce que vient de dire M. de Tinguy.

Le deuxième point de divergence, qui concerne tous les autres amendements, notamment l'amendement n° 7 de la commission des finances, c'est le problème de la cristallisation des bases de répartition de l'impôt pendant cette période transitoire. En effet, le texte de l'Assemblée nationale impose une double cristallisation. D'une part, concernant la taxe professionnelle — c'est le deuxième alinéa de l'article 1^{er} A nouveau — il prévoit que, comme on l'a fait en 1976, en 1977 et en 1978, on ne prend en compte que les variations résultant des créations et des fermetures d'établissements et non l'évolution de l'activité des entreprises. D'autre part — c'est encore plus grave — cet article nous propose de ne pas prendre en compte, dans les modalités de répartition du produit voté par les conseils municipaux entre les quatre taxes, les conséquences des variations résultant de l'actualisation des valeurs locatives des deux taxes foncières et de la taxe d'habitation.

Autrement dit, tandis qu'un effort d'actualisation des bases va intervenir en 1980 et va nous permettre de disposer de bases plus réalistes, exprimées en francs 1978, le texte de l'Assemblée nationale fige la totalité des choses et pour la taxe professionnelle et pour les autres taxes directes. C'est la raison pour laquelle les amendements n°s 104, 134 rectifié bis et 7 concernent ce problème extrêmement difficile de la cristallisation des bases.

Si vous me le permettez, monsieur le président, pour des raisons de méthode, je vais d'abord donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 74 puisqu'il concerne le premier paragraphe. Il existe une petite divergence entre nous puisque M. Perrein ajoute à ce qu'avait prévu la commission l'année 1981. Comme l'a dit M. de Tinguy, il nous paraît préférable de ne traiter que l'année 1980 puisque, pour l'année 1981, d'une part, on pourra revoir les choses et, d'autre part, nous prévoyons un peu plus tard dans le texte un premier pas vers la liberté des taux à la disposition des conseils généraux et des conseils municipaux. Par conséquent, la commission n'a pas donné un avis favorable à l'amendement de M. Perrein, qui allait un peu plus loin que le sien propre.

J'en reviens à ce qui fait le cœur du débat sur l'article 1^{er} A, le problème que M. Descours Desacres a très bien souligné, celui de la cristallisation des bases. En effet, si l'on adopte le texte proposé, on sclérose les bases de la taxe professionnelle, avec tous les inconvénients que cela aurait pour les nouvelles entreprises par rapport aux anciennes entreprises et par rapport à l'équilibre des impositions entre tous les contribuables d'une même commune. D'autre part, on ne tient pas compte des conséquences de l'actualisation des autres impôts directs locaux, alors que nous savons tous que l'administration a mis un temps extrêmement long pour pratiquer cette révision des bases.

La commission n'a pas donné un avis favorable au début de l'amendement n° 104 de M. Vallin, puisqu'il n'a pas adopté la position de la commission, qui consiste finalement à ne mettre le texte en application que pour 1980.

Pour ce qui est de son second alinéa, qui est à peu près identique à l'amendement n° 7 de la commission des finances, il a semblé à celle-ci, après un long débat, que la solution à laquelle nous pouvions nous rallier était la prise en considération de l'amendement n° 134 rectifié bis de M. Descours Desacres, qui présente le double avantage de prévoir de manière plus précise la façon dont vont jouer les différentes bases et d'instituer un butoir, c'est-à-dire, pour la période 1976-1980, l'évolution de la valeur ajoutée telle qu'elle est établie par la commission des comptes de la nation.

C'est pourquoi, lors de l'examen de l'ensemble des amendements, la commission des finances m'a donné mandat d'indiquer au Sénat qu'elle était favorable à l'amendement n° 134 rectifié bis pour la deuxième partie de l'article 1^{er} A, ce qui, par conséquent, signifie que, dans l'hypothèse où le Sénat adopterait l'amendement présenté par M. Descours Desacres, les amendements n°s 104 de M. Vallin et 7 de la commission n'auraient plus d'objet.

Enfin, je répète que la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 74 présenté par M. Perrein, estimant qu'il ne fallait légiférer que pour 1980.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements actuellement en discussion ?

M. Maurice Papon, ministre du budget. Monsieur le président, pour apporter un maximum de clarté dans cette discussion difficile et — je dois le dire — décisive, je traiterai d'abord des amendements relatifs au premier alinéa de l'article 1^{er} A et ensuite des amendements relatifs au second alinéa.

En ce qui concerne le premier groupe d'amendements, je ferai observer qu'aucun obstacle de principe n'empêche de passer au vote direct des taux avant la réforme de l'assiette de la taxe professionnelle. C'est matériellement et juridiquement possible. Je rappelle d'ailleurs que telle était l'idée originelle du Gouvernement lors de la première lecture.

Cependant, cette méthode risque de soulever un certain nombre de difficultés qui peuvent gêner ensuite la mise en place de la nouvelle assiette de la valeur ajoutée en tant que base de la taxe professionnelle. Pourquoi ? Parce que si cet amendement est adopté, les communes vont procéder dès 1981 à un ajustement de leurs taux et que lors du passage à l'assiette de la valeur ajoutée, cet ajustement peut se révéler inutile ou inadapté, voire contraire à ce qu'en attendaient les collectivités locales. Un nouvel ajustement serait alors nécessaire.

C'est pourquoi le Gouvernement avait été sensible au raisonnement de la commission spéciale de l'Assemblée nationale qui tendait à éviter le passage au vote des taux avant d'avoir fixé le régime définitif de la taxe professionnelle. Par conséquent, il avait accepté de lier la décision sur l'entrée en vigueur de ces deux réformes.

Je suis donc obligé d'émettre quelques réserves compte tenu de la position qui avait été prise, mais, en ce qui concerne l'amendement n° 6, de M. Fourcade, je m'en remettrai, compte tenu de ces observations, à la sagesse de l'Assemblée.

Pour ce qui est de l'amendement n° 74, je maintiendrai naturellement quant au fond le même raisonnement, en ajoutant cependant à l'intention de M. Perrein qu'aucun risque de vide juridique n'existe avec la rédaction actuelle de l'article 1^{er} A, puisque cet article prévoit le maintien du système de répartition jusqu'à ce que le Parlement confirme la réforme de l'assiette de la taxe professionnelle ou y renonce, peu importe ! Une loi fixera donc nécessairement, dans les années qui viennent, la date d'entrée en vigueur du régime du vote direct des taux, et en attendant, ceux-ci continueront d'être déterminés conformément aux dispositions de l'article 1^{er} A.

Quant à la rédaction de cet amendement, je ferai remarquer que le caractère incertain de sa rédaction renforce effectivement l'opposition que je puis développer.

En ce qui concerne les simulations sur l'assiette de la valeur ajoutée pour la taxe professionnelle, le Gouvernement s'est engagé, vous le savez, à les faire aussi larges que possible et à en communiquer aussitôt les résultats au Parlement.

J'en viens maintenant à l'alinéa 2 de l'article 1^{er} A nouveau, qui fait l'objet des amendements n° 104 de M. Vallin, n° 134 rectifié bis de M. Descours Desacres, et n° 7 de M. Fourcade au nom de la commission des finances.

M. le président. Pour la clarté du débat, monsieur le ministre, je précise que l'amendement n° 104 de M. Vallin ne s'applique pas au second alinéa. Il propose une autre rédaction de l'ensemble, de même que l'amendement n° 134 rectifié bis.

M. Maurice Papon, ministre du budget. Monsieur le président, je traite cet amendement de M. Vallin ici parce qu'il touche le fond des choses, en mettant en cause la stabilisation de l'élément de répartition qui figure effectivement dans le texte initial du Gouvernement. Et en cela il rejoint, sous des modalités d'ailleurs différentes, que je traiterai les unes après les autres, la philosophie qui a inspiré M. Descours Desacres dans son important amendement. Je dois, par conséquent, présenter un groupe d'observations pour l'ensemble de ces amendements.

La correction de l'élément de répartition de la taxe professionnelle proposée ne saurait être acceptée par le Gouvernement, pour des raisons que je vais indiquer ; vous n'en serez pas étonné puisque je l'ai annoncé dans mon intervention au cours de la discussion générale.

La première raison est que cette correction s'ajouterait aux augmentations, déjà importantes, de 1979. En effet, elle ferait suite à une correction importante intervenue en 1979 en fonction du tiers de l'évolution des bases constatée entre 1975 et 1977. C'est ainsi qu'au rattrapage de 1979 correspondant — je l'ai noté également tout à l'heure — à une augmentation d'impôt pour les entreprises de l'ordre d'un milliard et demi, c'est-à-dire 5 p. 100 des cotisations, s'ajouterait par conséquent, en 1980, une nouvelle augmentation.

La deuxième raison, c'est que cette correction risquerait de compromettre la sortie du plafonnement par rapport à la patente. Cette augmentation me paraîtrait d'autant plus inopportune qu'elle interviendrait alors même que les réductions d'impôt dues au plafonnement des cotisations par rapport à la patente vont être bloquées en valeur absolue puis progressivement supprimées. Ces dispositions vont se traduire pour les entreprises actuellement plafonnées par des augmentations d'impôt qu'il convient de ne pas accentuer par un nouvel accroissement des éléments de répartition de la taxe professionnelle.

L'application en 1980 de la première actualisation biennale risque, en outre, de provoquer d'importants transferts de charges entre contribuables de la taxe professionnelle suivant la part des valeurs locatives foncières qui servent de base à la patente ou l'ancienneté des installations en ce qui concerne les établissements industriels.

Troisième raison : cette correction équivaldrait en pratique à prendre deux fois en compte l'évolution antérieure des bases de la taxe professionnelle. Le dispositif de mise à jour des éléments de répartition serait injustifié puisqu'il revient sur les années 1975 à 1977 ; et la prise en compte, en 1979, du tiers de la variation des bases constatée entre 1975 et 1976, comme on le propose, a abouti à rétablir la part de la taxe professionnelle dans le total des quatre taxes au même niveau qu'en 1976. En d'autres termes, nous sommes ramenés, à l'heure actuelle, au niveau de 1976, c'est-à-dire à 50 p. 100 des impôts locaux.

Cela signifie donc que, pour ces années-là, le rattrapage recherché a été atteint. En conséquence, il importe de ne pas revenir sur cette période sous peine de faire subir aux entreprises un transfert de charges excessif et de porter leur part à un niveau jamais atteint jusqu'ici.

En définitive, une mesure de cet ordre serait à la fois inopportune et injustifiée : inopportune en raison du climat de contestation provoqué par les hausses de 1979, sensibles en matière de taxe professionnelle ; et injustifiée par la double prise en compte de l'évolution des bases.

Telles sont les observations générales que je formule quant à la correction de l'élément de répartition de la taxe professionnelle en fonction de l'évolution des bases.

En ce qui concerne plus spécialement l'amendement n° 104 de M. Vallin, outre que mes observations générales s'appliquent naturellement à ses suggestions, je voudrais rappeler plus spécialement aux auteurs de l'amendement qu'en 1979, par l'effet de la loi du 3 janvier, la part de la taxe professionnelle a retrouvé — comme je l'ai dit tout à l'heure — son niveau de 1976 ; les mesures qu'ils proposent ne se traduiraient donc pas par un rattrapage, puisqu'il est réalisé, mais par une surcharge des entreprises avec les conséquences économiques que cela comporte sur nos entreprises et sur l'activité économique. Pour cette raison, je vous demanderai de repousser cet amendement.

Plus spécialement, l'amendement n° 134 rectifié bis de M. Descours Desacres me paraît présenter les dangers que j'ai analysés tout à l'heure dans mon propos préliminaire. En outre, cet amendement me paraît en soi, indépendamment des observations faites, très complexe. Quel sera l'effet de la majoration applicable aux bases de 1976 du taux de progression de la valeur

ajoutée nationale entre 1974 et 1978 pour la taxe professionnelle et du taux local moyen d'augmentation des valeurs locatives brutes pour les trois autres taxes ? L'effet sera-t-il favorable à la taxe professionnelle et aux trois autres taxes ? C'est une question qu'on peut se poser, mais qui, pour l'instant, en ce qui me concerne, reste sans réponse.

Pourquoi la référence choisie est-elle nationale dans un cas et locale dans l'autre ? Dans une matière aussi grave, on ne peut s'abandonner à l'improvisation.

Souvenez-vous qu'en 1979 — je reprends le propos tenu tout à l'heure par M. le président Maurice Schumann — la taxe professionnelle — c'est un fait, c'est un constat — a fait un bond sérieux. Par conséquent, j'en rappelle au réalisme et à la prudence du Sénat, car on introduit par cet amendement une réforme de fond qui n'a pu être simulée, et pour cause. Le Gouvernement ne pourrait donc que dégager sa responsabilité sur les conséquences de l'application de cet amendement et je demande au Sénat de le repousser.

Enfin, en ce qui concerne l'amendement n° 7 de M. Fourcade, je n'aurai pas d'observation supplémentaire à ajouter sinon que je demande également au Sénat de s'y opposer pour les mêmes raisons, puisqu'il répond à la même philosophie, bien que sous une forme plus atténuée.

M. le président. Je vous rappelle la situation. Le Gouvernement s'oppose aux amendements n°s 104, 134 rectifié bis, 14 et 7. Il s'en remet à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 6 et 38.

M. Paul Kauss. Je demande la parole.

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

M. Paul Kauss. Avant d'émettre mon vote, je voudrais poser une question à M. le ministre.

A l'article 1^{er} A dont il est question maintenant, il est fait mention, pour la fixation des taux des impôts locaux, premièrement des départements, deuxièmement des communes et troisièmement de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre.

J'aimerais savoir, monsieur le ministre, si les syndicats à vocation multiple à fiscalité intégrée, qui disposent donc d'un centime syndical, entrent dans la catégorie des groupements dotés d'une fiscalité propre.

Cette clarification me paraît essentielle pour une raison très simple : en effet, nous retrouvons dans ce projet de loi les mêmes catégories de bénéficiaires que dans la loi votée l'année dernière concernant la dotation globale de fonctionnement. Il avait été précisé, à l'époque, que pouvaient bénéficier de cette dotation globale de fonctionnement les communes et certains groupements de communes à fiscalité propre. Or, dans l'interprétation de cette loi et son application, les Sivom à fiscalité propre ont été, par une simple circulaire ministérielle, jusqu'à ce jour écartés du bénéfice de la dotation globale de fonctionnement, motif pris que l'imposition levée par de tels Sivom était à considérer comme une contribution indirecte et non pas comme une contribution directe, la mise en place d'un centime syndical procédant d'une double décision : d'une part, au niveau des communes membres du Sivom, qui autorisent le comité directeur du syndicat à lever l'impôt et, d'autre part, au niveau de ce comité directeur pour la mise en place et le recouvrement dudit impôt. Cette interprétation pour le moins curieuse — contre laquelle j'ai d'ailleurs introduit un recours — est en opposition avec l'interprétation donnée habituellement aux qualificatifs « direct » ou « indirect » tels qu'ils sont précisés dans la législation fiscale. Sont en effet considérés comme contribution directe les impôts qui sont directement perçus auprès du contribuable soit par l'Etat soit par les collectivités locales, ce qui, dans le cas des Sivom à fiscalité intégrée, est parfaitement normal dès lors qu'il existe un centime syndical. Par contribution indirecte, il faut entendre tout impôt collecté par un tiers pour le compte, par exemple, de l'Etat, ce qui est le cas, entre autres, de la T. V. A.

Pour lever dès le début du présent débat toute ambiguïté sur les collectivités concernées par le projet de loi dont nous engageons en ce moment la discussion, je me permets, monsieur le ministre, de vous demander de m'apporter la précision que j'ai souhaitée tout à l'heure en introduction à mon propos.

M. Maurice Papon, ministre du budget. Je demande la parole.

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

M. Maurice Papon, ministre du budget. Monsieur le sénateur, je répondrai à votre question de manière négative, sauf pour les districts. L'article 1^{er} A s'applique à tous les groupements à fiscalité propre. Or, comme vous le savez, un Sivom n'a pas de fiscalité propre et les syndicats de communes, d'une manière générale, n'en ont pas non plus. Ils peuvent seulement fiscaliser les contributions budgétaires. Il s'agit simplement d'une conversion de ces contributions par un prélèvement fiscal à l'intérieur des recettes des communes. Seuls les districts sont pourvus d'une fiscalité propre.

Puisque vous avez fait allusion tout à l'heure à un recours qui serait déposé, attendons ce que décideront les tribunaux administratifs. Pour l'instant, du point de vue de l'administration, les syndicats de communes, d'une manière générale, n'entrent pas dans la définition des groupements dotés d'une fiscalité propre.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Je voudrais compléter les explications de M. le ministre. M. Kauss sait probablement que, dans le cadre du texte sur les responsabilités des collectivités locales, le Sénat a bien voulu voter un amendement de la commission des lois qui met fin à ce qui peut être considéré, compte tenu de ce vote, comme une anomalie.

M. Camille Vallin. Je demande la parole, pour répondre à la commission.

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

M. Camille Vallin. La réponse de M. le ministre sur nos amendements ne nous a pas étonnés. En revanche, je trouve son argumentation assez surprenante et en contradiction avec les affirmations qu'il a exprimées dans la discussion générale.

Je vous fait en effet observer, monsieur le ministre, que lorsque nous avons évoqué le problème du blocage des taux et que je vous ai indiqué que les communes allaient se trouver placées devant une absence totale de ressources nouvelles, vous m'avez répondu que ce ne serait pas le cas puisque la taxe professionnelle est une taxe évolutive et que, même si le taux était bloqué, les bases évoluant nous toucherions davantage.

Or, comment la taxe professionnelle peut-elle évoluer si vous bloquez ses bases d'évolution ? Vous n'introduisez pas les variations de base dans l'élément de répartition. Autrement dit, avec ce système, le taux de la taxe professionnelle va baisser et les contribuables assujettis à la taxe professionnelle auront à payer une somme moins forte. Le taux sera inférieur à ce qu'il était l'année précédente alors que, pour la taxe d'habitation, le foncier bâti ou le foncier non bâti, le taux va augmenter.

Vous opérez, en quelque sorte, un transfert de charges de la taxe professionnelle sur les autres contributions. Il est fondamentalement contradictoire d'affirmer que la taxe professionnelle est un impôt évolutif et, en même temps, de bloquer son évolution. En tout cas, il faudra s'en souvenir lorsque nous parlerons, tout à l'heure, du problème des taux.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 104 de M. Vallin.

M. Raymond Bourguine. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Raymond Bourguine. Le Gouvernement me paraît être tout à fait sage en cette affaire, car la situation actuelle de notre économie est grave et toute aggravation des charges des entreprises industrielles en état de concurrence serait une erreur.

L'amendement de M. Descours Desacres consiste à multiplier un coefficient par un autre. Les propositions de la commission et celles de M. Vallin sont de même nature. J'attire donc l'attention du Sénat sur la gravité d'une décision qui tendrait à augmenter le prélèvement de la taxe professionnelle dans une économie en état de compétition.

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. Il est important que je reprenne la parole avant le vote, car il ne faut pas que le Sénat se prononce dans l'obscurité. Autant je suis d'accord avec le ministre du budget pour estimer que ce vote est important et qu'il faut savoir ce que nous faisons, autant il ne faut pas, sous prétexte de protéger les entreprises, comme vient de le dire mon éminent collègue, M. Bourguine, voilà quelques instants, recommencer à entrer dans un système de blocage, système dont l'inconvénient majeur est à mes yeux de ne pas inclure, dans les éléments de répartition sur le plan local, l'actualisation des bases des trois impôts sur les ménages.

M. Louis Perrein. C'est le véritable problème !

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. L'Assemblée nationale nous propose un système assurant une protection globale nationale. Que représente le taux national par rapport à la répartition de l'impôt sur le plan local entre les entreprises dont l'activité se développe et celles dont l'activité régresse ? Quel est, pour elles, l'intérêt de savoir que sur le plan national, on paie 50, 51 ou 49 p. 100 de taxe professionnelle ? C'est au niveau de la cotisation individuelle que le problème se pose, lorsque l'entreprise se développe ou régresse.

L'Assemblée nationale nous demande de ne pas prendre en considération l'actualisation — qui va intervenir en 1980 — des bases d'imposition de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières. Cela veut dire que pendant toute la période qui va nous séparer de la nouvelle base de la taxe professionnelle nous serons dans un système qui ne correspondra pas à la réalité.

M. Louis Perrein. Voilà !

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. Monsieur le ministre, je voudrais vous faire observer que dans l'amendement de la commission des finances, j'ai supprimé le blocage artificiel, conséquence de la révision des valeurs locatives des trois impositions sur les ménages. A mon avis, le vrai problème n'est pas là.

Il faut que les bases correspondent à la réalité économique. La commission des finances vous proposera plus tard un amendement relatif au plafonnement individuel des entreprises par rapport à un certain taux de valeur ajoutée. Je crois qu'il y a confusion entre l'élément national et l'élément optique, la moyenne. Dieu sait si nous avons fait des bêtises en nous référant, à propos de la taxe professionnelle et de l'élément individuel, à la moyenne !

M. Camille Vallin. Je suis heureux de vous l'entendre dire !

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. A propos de la cotisation de l'entreprise, nous risquons de nous tromper.

C'est pourquoi je suis d'accord avec le ministre du budget sur l'importance du vote qui va intervenir. Le système établi par l'Assemblée nationale va recréer ce qu'il y a de plus horrible en matière de fiscalité locale : des principaux fictifs. Or, il faut s'en débarrasser. La commission des finances n'a pas du tout voulu « matraquer » les entreprises ou aggraver leur situation. Elle a mis au point un système cohérent. M. le ministre a dit lui-même que l'amendement n° 7 de la commission des finances ne va pas très loin et que, par rapport aux inconvénients signalés, c'est celui qui en comporte le moins. Nous avons prévu un plafonnement à 6 p. 100 de la valeur ajoutée pour protéger les entreprises individuelles des conséquences de ces variations d'impôt ou de ces opérations. Je demande à M. Bourguine de considérer la position de la commission des finances comme émanant non pas d'irresponsables mais, au contraire, de gens qui ne tiennent pas à encombrer encore la fiscalité locale de principaux fictifs dont nous mettrons des décennies à sortir si nous votons ce soir le texte adopté par l'Assemblée nationale.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Je souhaite répondre à la commission et apporter une précision au Gouvernement en même temps qu'à ceux de nos collègues qui auraient pu être sensibles à l'argument avancé par M. le ministre.

M. le ministre du budget m'a demandé : pourquoi y a-t-il un coefficient national en ce qui concerne la taxe professionnelle et des coefficients locaux, puisqu'il s'agit d'un taux local moyen

d'augmentation des valeurs locatives en ce qui concerne chacune des trois autres taxes ? Je réponds à M. Papon que c'est parce que les éléments de répartition sont déterminés localement, que les nouvelles valeurs locatives qui vont être incorporées dans les rôles ont été déterminées localement et que, par conséquent, c'est localement que leurs coefficients d'augmentation sont connus.

Pour la taxe professionnelle, nous avons voulu rendre compte de l'évolution économique générale. En utilisant un seul coefficient, et non pas deux coefficients successivement, cher collègue Bourguin, nous avons voulu précisément comparer l'évolution des entreprises locales une par une par rapport à l'évolution générale du pays. D'ailleurs, je remercie M. Fourcade d'avoir mieux exposé encore que je n'aurais pu le faire moi-même l'intérêt de cet amendement qui apporte plus de justice entre les entreprises, car il ne s'agit pas pour nous de défendre et de protéger certaines entreprises qui bénéficient actuellement de privilèges au détriment d'autres entreprises qui se trouveraient lésées par la cristallisation.

M. Maurice Papon, ministre du budget. Je demande la parole.

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

M. Maurice Papon, ministre du budget. Je répondrai à M. le rapporteur qu'il y a deux problèmes distincts : le vote direct des taux à une date à déterminer et la correction de l'élément de répartition. A ce sujet, on pose un faux problème. A supposer que le Sénat décide le vote direct des taux dès 1981, le problème est quasiment réglé puisque, dans le système de la commission des finances, il se circonscrit à l'année 1980. Or le rattrapage qui a été effectué et dont j'ai donné tout à l'heure les éléments d'appréciation peut être considéré comme couvrant l'année 1980.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets d'abord aux voix l'amendement n° 104 de M. Vallin, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets maintenant aux voix l'amendement n° 134 rectifié bis de M. Descours Desacres, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, les amendements n° 74, 38, 6 et 7 deviennent sans objet et l'article 1^{er} A sera rédigé dans les termes de l'amendement n° 134 rectifié bis.

L'article 1^{er} a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Article 2 A.

M. le président. « Art. 2 A. — A compter de la date qui sera fixée par la loi prévue à l'article 6 bis de la présente loi, les conseils généraux, les conseils municipaux, les conseils de communautés urbaines et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunaux dotées d'une fiscalité propre votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Ils peuvent :

« — soit faire varier dans une même proportion les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente ;

« — soit faire varier librement entre eux les taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation ; le taux de la taxe professionnelle ne peut excéder celui de l'année précédente corrigé de la variation du taux moyen des taxes foncières et de la taxe d'habitation pondéré par l'importance respective des bases de ces taxes pour l'année d'imposition.

« Toutefois, en ce qui concerne les communes et les départements, lorsque le taux de la taxe professionnelle ainsi déterminé est inférieur à la moyenne constatée pour cette taxe l'année précédente dans l'ensemble des collectivités de même nature, il peut faire l'objet d'une majoration au plus égale à 5 p. 100 de cette moyenne sans pouvoir la dépasser.

« En cas de création d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre, le rapport entre le taux de la taxe professionnelle et le taux moyen pondéré des trois autres taxes au niveau du groupement doit être égal, la première année, à celui constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes membres. »

Sur cet article, je suis saisi de six amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 76, présenté par MM. Louis Perrein, Champeix, Sérusclat, Ciccolini, Tournan, Duffaut, Quilliot, Schwint, les membres du groupe socialiste et apparentés, a pour objet de rédiger comme suit cet article :

« A partir de 1982 ou éventuellement de 1981, les conseils généraux, les conseils municipaux, les conseils des communautés urbaines et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotées d'une fiscalité propre fixent chaque année le taux de chacune des taxes foncières, d'habitation et professionnelle. »

Le deuxième, n° 105, présenté par MM. Vallin, Jargot, Ooghe, et les membres du groupe communiste et apparenté, vise à rédiger ainsi l'article 2 A :

« A partir de la date fixée par la loi prévue à l'article 6 bis de la présente loi, les assemblées délibérantes des collectivités locales votent chaque année librement le taux de chacun des quatre impôts locaux directs. »

Le troisième, n° 106, présenté par MM. Vallin, Jargot, Ooghe, et les membres du groupe communiste et apparenté, tend à rédiger ainsi l'article 2 A :

« Sous réserve des dispositions de l'article 4 et à compter du 1^{er} janvier 1980, les conseils municipaux fixent directement chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle de telle sorte que le taux de chacune d'entre elles ne puisse excéder le taux de l'année précédente corrigé de la variation du taux moyen des trois autres majoré de 10 %. »

Le quatrième, n° 8, présenté par M. Fourcade au nom de la commission des finances et le cinquième, n° 39, présenté par M. de Tinguy au nom de la commission des lois, sont identiques. Tous deux ont pour objet de rédiger ainsi l'article 2 A :

« I. — A compter de 1981, les conseils généraux, les conseils municipaux, les conseils des communautés urbaines et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle perçues au profit de leur budget dans les conditions suivantes :

« 1° Ils peuvent faire varier d'un même pourcentage les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente ;

« 2° Pour réaliser un meilleur équilibre entre le poids relatif des quatre taxes, ils peuvent au préalable en faire varier les taux de manière différente à la condition de réduire en plus ou en moins et d'un pourcentage identique pour chaque taxe l'écart entre le taux pratiqué l'année précédente par la collectivité, la communauté urbaine ou l'organisme concerné et un taux moyen servant de taux de référence.

« Pour les départements, ce taux est pour chaque taxe le taux moyen pratiqué l'année précédente par l'ensemble des départements.

« Pour les communes, les communautés urbaines et les organismes de coopération intercommunale, ce taux est, pour chaque taxe, le taux moyen pratiqué l'année précédente par l'ensemble des communes, des communautés urbaines et des organismes de coopération intercommunale du département.

« II. — En cas de création d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre, les rapports entre les taux des quatre taxes établies par le groupement doivent être égaux, la première année, aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres.

« III. — Le Gouvernement présentera au Parlement, au plus tard à la date du dépôt du projet de loi de finances pour 1983, un rapport indiquant les incidences précises de l'application du présent article. »

Le sixième, n° 145, présenté par le Gouvernement, a pour but :

a) Dans le premier alinéa de cet article :

1° A la fin de la première phrase, d'ajouter les mots : « selon les modalités suivantes : »

2° De supprimer la dernière phrase ainsi rédigée : « Ils peuvent : ».

b) De remplacer les deuxième, troisième et quatrième alinéas par le texte suivant :

« Ils peuvent faire varier dans une même proportion les taux de l'année précédente.

« Ils peuvent également au préalable :

« — soit diminuer de 10 p. 100 au plus le taux le plus élevé par rapport à la moyenne nationale ;

« — soit augmenter le taux le plus faible par rapport à la moyenne nationale dans la limite de 10 p. 100 de celle-ci.

« La moyenne nationale de chaque taux est celle constatée l'année précédente dans l'ensemble des collectivités de même nature. »

La parole est à M. Perrein, pour défendre l'amendement n° 76.

M. Louis Perrein. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes pour l'autonomie locale et pour la liberté des collectivités locales. Nous souhaitons que dès 1982, ou éventuellement 1981, si nous sommes suffisamment éclairés, les conseils généraux, les conseils municipaux, les conseils des communautés urbaines et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre fixent chaque année le taux de chacune des taxes foncières, d'habitation et professionnelle.

Je rappelle d'ailleurs à la Haute Assemblée que l'Assemblée nationale avait déjà voté un texte identique à celui que je vous propose aujourd'hui, et qui a trait à la liberté des collectivités locales.

M. le président. La parole est à M. Vallin, pour défendre l'amendement n° 105.

M. Camille Vallin. Cet amendement a exactement le même objet.

Nous considérons que les collectivités locales doivent s'administrer librement. Il n'y a pas de raison de limiter leurs pouvoirs en matière de fixation des taux, le seul contrôle devant être celui des électeurs. Nous demandons, par conséquent, que les assemblées délibérantes puissent, chaque année, voter librement le taux de chacune des quatre taxes.

Nous avons par ailleurs déposé un amendement de repli, n° 106, pour le cas où le Sénat n'accepterait pas d'autoriser les collectivités locales à fixer librement le taux des quatre taxes. Nous proposerions alors que le taux de chacune d'entre elles ne puisse excéder le taux de l'année précédente corrigé de la variation du taux moyen des trois autres majoré de 10 p. 100.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour défendre l'amendement n° 8 ainsi que pour faire connaître l'avis de la commission sur les amendements n°s 76, 105 et 106.

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans les modifications proposées par votre commission des finances et votre commission des lois, qui a présenté un amendement identique au nôtre à l'article 2 A, nous avons essayé de tenir compte de l'ensemble des problèmes qui se posent à l'heure actuelle aux contribuables et aux collectivités locales.

Nous n'avons pas voulu — et c'était le sens de mon intervention de cet après-midi — attendre qu'on ait changé la base de la taxe professionnelle pour donner aux conseils généraux et aux conseils municipaux la possibilité de voter les taux des différentes taxes.

Nous n'avons pas voulu non plus proposer tout de suite la création dans le brouillard d'un système généralisé de vote des taux, ce qui aurait risqué d'opposer entre elles les différentes catégories de contribuables et de créer de grandes difficultés dans bien des collectivités locales.

C'est pourquoi l'amendement n° 8 que vous propose votre commission des finances reprend en quelque sorte le texte qui avait été adopté par le Sénat en première lecture. Il prévoit qu'à compter de 1981 — c'est cette année-là que nous disposerons de quatre taxes d'imposition homogènes toutes calculées en francs 1978 ; ainsi, chaque conseil pourra y voir plus clair — à compter de 1981, dis-je, nous concédons une certaine liberté — car je ne crois pas qu'il faille aller trop loin — aux conseils municipaux et aux conseils généraux. Nous proposons donc qu'à partir de cette date les conseils généraux, les conseils municipaux et les organes délibérants puissent faire varier d'un même pour-

centage les taux des quatre taxes appliquées l'année précédente. Il s'agit donc d'une augmentation linéaire de l'ensemble des taux qui correspond exactement à l'augmentation de la pression fiscale.

Nous disons aussi que pour réaliser un meilleur équilibre entre le poids relatif des quatre taxes, ils peuvent au préalable en faire varier les taux de manière différente, mais à la condition de réduire en plus ou en moins, et d'un pourcentage identique pour chaque taxe, l'écart entre le taux pratiqué l'année précédente par la collectivité, la communauté urbaine ou l'organisme concerné et un taux moyen servant de taux de référence.

Ce taux moyen est, pour les départements, celui qui fut pratiqué par l'ensemble des départements l'année précédente et, pour les communes, celui qui fut pratiqué l'année précédente par l'ensemble des communes, des communautés urbaines et des organismes de coopération intercommunale du département.

Cela répond à deux objectifs : premièrement, nous engager dès 1981 dans la voie du développement des responsabilités locales — cela va bien dans le sens du texte général dont nous débattons par ailleurs — ; deuxièmement, éviter de créer des désordres en opposant les catégories les unes aux autres et essayer de parvenir au rapprochement des divers taux communaux.

En effet, nous estimons qu'à l'heure actuelle une des plus grandes difficultés de la fiscalité locale tient à la distorsion d'une commune à l'autre de toutes les taxes qui existent en France. Cette distorsion n'est pas spécifique à la taxe professionnelle, elle est générale. Il est, par exemple, des communes qui ont un fort taux de taxe d'habitation et un faible taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, ou inversement, et une situation analogue peut se rencontrer en matière de taxe professionnelle.

Par conséquent, le système que nous vous proposons marque un premier pas, dès 1981, dans la voie d'une certaine liberté. Mais cette liberté est très encadrée car — comme le notait tout à l'heure M. Bourguin et comme l'a dit M. le ministre du budget — nous ne voulons pas créer de désordre dès cette année-là. Nous voulons progressivement aller vers un système qui donne davantage de responsabilités aux collectivités locales. Tel est, monsieur le président, le sens de l'amendement n° 8 de la commission des finances.

Je donnerai maintenant mon sentiment sur les amendements précédents.

Vous comprendrez que la commission des finances n'ait pas pu accepter de donner un avis favorable aux amendements n°s 76 et 105. En effet, ils créent tout de suite la liberté totale des taux sans aucune limite et sans l'obligation de se rapprocher des taux moyens, soit de l'ensemble de la France pour les départements, soit de l'ensemble des communes du département pour chacune d'elles.

L'amendement n° 106 ne va pas jusqu'à la liberté absolue, mais il ne répond pas à ces objectifs de rapprochement du développement d'une collectivité par rapport à la moyenne des collectivités d'un département ou à la moyenne nationale pour le département. Par conséquent, comme il s'écarte très sensiblement du texte adopté par la commission, celle-ci, voulant rester cohérente, m'a chargé de rapporter également un avis défavorable à cet amendement n° 106.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 39.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Monsieur le président, la commission des lois s'est fixé quelques règles qu'elle applique à chaque occasion.

Premièrement, tendre vers la liberté en ménageant des transitions. Adopter cet amendement sur le vote libre des taux respecte bien cette règle puisqu'il devra y avoir une limite. En effet, les modifications interviendront de façon à se rapprocher du taux moyen dans le département pour les communes et du taux moyen à l'échelon national pour les départements.

Qu'est-ce qui préoccupe les maires ? Les disparités qui existent avec les communes voisines et qu'on leur reproche, comme s'ils y pouvaient quelque chose ! « Pourquoi la taxe professionnelle est-elle beaucoup plus élevée dans notre commune ? » « Pourquoi la taxe d'habitation est-elle beaucoup moins élevée dans la commune voisine ? » D'autres fois, il s'agit du foncier non bâti. Finalement, on en rend responsable le conseil municipal. Aussi est-il urgent de remédier à cette situation.

C'est pourquoi votre commission n'a pu accepter le texte de l'Assemblée nationale qui renvoyait les variations de taux à la date à laquelle la réforme éventuelle entrerait en vigueur.

Deuxième principe : ne pas traiter à part la taxe professionnelle, considérer que tous les contribuables sont également intéressants. Or, le texte de l'Assemblée nationale réservait un sort particulier à la taxe professionnelle dans deux alinéas, comme si l'on avait voulu protéger spécialement une catégorie de contribuables.

Non ! Toutes les catégories ont droit à la compréhension du législateur. Voilà pourquoi la commission des lois a élaboré, en commun avec la commission des finances, un amendement qui reprend le texte voté en première lecture par le Sénat, en améliorant peut-être sa rédaction.

M. le président. La parole est à M. le ministre pour défendre l'amendement n° 145 et pour faire connaître l'avis du Gouvernement sur les amendements qui viennent d'être soutenus.

M. Maurice Papon, ministre du budget. Comme M. le rapporteur et M. le rapporteur pour avis, je m'oppose aux amendements n° 76 et 105, et cela pour les mêmes raisons qu'ils ont fort bien exprimées. En effet, ces amendements ne permettraient pas d'atteindre, par un régime de liberté totale, au moins dans un premier temps, les objectifs que se fixe le législateur, à savoir traiter d'une manière uniforme les différentes catégories de contribuables, rapprocher les taux et ne pas risquer de pénaliser ou les uns ou les autres de ces contribuables selon les choix qui seraient faits.

Je m'oppose également à l'amendement n° 106 de M. Vallin car il est préférable de maintenir le système actuel de répartition des impôts locaux jusqu'à la réforme envisagée pour l'assiette de la taxe professionnelle. En outre, j'observe que le mode de fixation des taux proposé est difficilement compréhensible et que son application poserait probablement des problèmes extrêmement complexes.

J'en viens aux amendements identiques n° 8 et 39 présentés respectivement par la commission des finances et la commission des lois. Le Gouvernement partage les préoccupations exprimées par les auteurs de ces amendements, mais le système proposé ne me paraît guère satisfaisant, car il se révèle complexe et, par conséquent, très difficile à mettre en œuvre. Il ne permet vraiment pas de rapprocher les taux à définir des taux moyens, il laisse le champ libre à des hausses excessives qui pourraient affecter notamment la taxe professionnelle, dans certains cas, alors même que le taux de cette taxe serait supérieur à la moyenne, et il prend comme référence, pour les taux communaux, les taux moyens constatés au niveau départemental, ce qui créerait de graves distorsions d'un département à un autre.

C'est pourquoi le Gouvernement comprenant, je le répète, les préoccupations des rapporteurs et poursuivant le même objectif, a déposé un amendement n° 145 qui répond au même souci mais d'une manière peut-être moins contestable et plus apte à faciliter le rapprochement des taux.

En effet, il place les quatre taxes sur le même plan, comme cela a été prévu par les commissions, il corrige les disparités de taux au sein d'une même collectivité et il limite l'ampleur des transferts de charges qui peuvent résulter chaque année de ces corrections.

Dans cette optique, l'amendement du Gouvernement prévoit que les collectivités locales ou les groupements pourront agir sur les taux extrêmes de manière à corriger les inégalités de pression fiscale qui peuvent exister entre les différents contribuables. Le niveau de chaque taux serait, par conséquent, mesuré par rapport aux moyennes nationales car prendre pour référence les taux départementaux moyens aboutirait, dans de nombreux cas, à des anomalies, ainsi que l'illustre l'exemple qui a été mentionné dans l'exposé des motifs.

Par conséquent, je le répète, l'objectif du Gouvernement est le même que celui qui est visé par les commissions. Le mécanisme qu'il propose est un peu différent et plus apte à répondre à notre intention commune. Il ajoute au système prévu par les deux commissions une sorte d'amortisseur supplémentaire, en faisant varier de 10 p. 100 le taux le plus élevé ou le taux le plus faible par rapport à la moyenne nationale.

Ce dispositif me paraît propre à ménager toutes les transitions et à atteindre, d'une manière simple et claire pour les administrateurs locaux, les objectifs que nous poursuivons.

C'est la raison pour laquelle je demande aux deux rapporteurs de retirer leurs amendements et de se rallier à celui du Gouvernement.

M. le président. Monsieur le rapporteur, voudriez-vous donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 145 et votre réponse à l'invitation de M. le ministre ?

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. J'ai noté avec beaucoup de satisfaction que M. le ministre du budget avait compris le sens du texte élaboré par les deux commissions et qu'il était tout à fait d'accord sur le principe de s'engager, dès 1981, dans la voie de la liberté de fixation des taux, en évitant, bien sûr, toute discrimination et toute opposition catégorielle entre les différents contribuables. Je tiens à lui en donner acte.

M. le ministre du budget nous a fait des reproches sur le mauvais fonctionnement éventuel du système proposé par l'amendement commun aux deux commissions et a proposé un autre système qu'il estime meilleur.

D'une part, je ne partage pas son avis sur le mauvais fonctionnement du dispositif proposé par l'amendement n° 8 et, d'autre part, le système qu'il nous propose présente deux inconvénients importants.

Je ne partage pas son avis sur le mauvais fonctionnement de notre dispositif car, nous l'avons bien précisé, l'objectif de l'action municipale, donc la responsabilité des élus en matière de fixation des taux, est de réaliser un meilleur équilibre entre le poids relatif des quatre taxes.

Mais, si le conseil municipal décide de s'engager dans cette voie, il lui faut, pour réaliser un meilleur équilibre toucher aux quatre taxes car nous voulons éviter une bataille locale entre taxe d'habitation et taxe foncière, entre taxe d'habitation et taxe professionnelle ou entre taxe professionnelle et taxe foncière.

Le principal inconvénient du système que propose le Gouvernement réside dans le fait que les conseils municipaux, dans la mesure où ils ne peuvent que diminuer le taux le plus élevé ou augmenter le taux le plus bas, n'ont donc la possibilité de d'agir sur deux taux.

Ainsi, les modalités de cette intervention sur le taux le plus élevé ou sur le taux le plus bas, qui sont souvent des taux historiques, vont-elles laisser inchangés les autres taux et aggraver les discriminations actuelles entre les quatre taxes.

Le second inconvénient du système proposé par le Gouvernement réside dans la fixation des taux. Chacun connaît la situation de fait qui l'environne et je pense, pour ma part, aux taux pratiqués dans mon département. Je constate que, d'une commune à une autre, les taux de la taxe professionnelle ou de la taxe d'habitation se situent à 1,25 p. 100, à 2,72 p. 100, à 4,85 p. 100 ou à 6 p. 100. Dire qu'on peut diminuer ou augmenter ces taux communaux de 10 p. 100, c'est vraiment s'engager à tout petits pas dans la voie de la liberté par rapport à l'amplitude actuelle des taux dans l'ensemble de nos collectivités.

C'est pourquoi la commission des finances, qui a pris acte de l'heureuse intention du ministre de nous proposer un dispositif qui est peut-être plus simple d'application et qui correspond à notre objectif, n'a cependant pas cru devoir donner un avis favorable à l'amendement n° 145 et m'a donné mandat de défendre et de maintenir l'amendement n° 8.

M. Louis Perrein. Je demande la parole.

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

M. Louis Perrein. Je voudrais taquiner un peu notre excellent collègue, M. Fourcade, en lui faisant remarquer qu'il conviendrait de modifier la rédaction de son amendement n° 8, car on ne comprend pas très bien ce que signifient, au 2°, les termes « à la condition de réduire en plus ou en moins ». Il s'agit, je suppose, de réduire l'écart.

Cela dit, je voudrais tout de même attirer l'attention de nos collègues sur les propos de M. le ministre.

Dans la discussion générale, j'avais bien montré que l'objectif essentiel du Gouvernement était de ne pas augmenter la pression fiscale en matière de taxe professionnelle. Or, tout au long de cette discussion, nous constatons que tel est le seul objectif.

Cet article 2 A devrait normalement donner la plus grande liberté aux communes qui, depuis la Révolution française, sont, en principe, majeures et savent ce qu'il en est de l'administration et de la gestion d'une collectivité. Or nous nous apercevons, à chaque instant de cette discussion, qu'il s'agit d'une liberté donnée au compte-gouttes, d'une liberté que je pourrais qualifier, d'une formule que vous me pardonneriez, de « bien tempérée ».

Il n'est pas sérieux de faire un procès d'intention aux élus locaux. Ceux-ci sont aptes à connaître des tenants et des aboutissants des besoins de leurs communes et de la fiscalité locale. S'ils se trompent dans leur évaluation — je reprends là un propos de M. le ministre — le corps électoral est là pour sanctionner les erreurs des administrateurs locaux. Je ne vois pas pourquoi, en toutes circonstances, on dirait à ceux-ci : « liberté, oui, mais seulement par petits pas, et encore réfléchissez bien ! »

Je regrette infiniment, mes chers collègues, que nous n'ayons pas suffisamment de dynamisme ou de courage pour affirmer que les collectivités locales sont enfin autonomes et libres de leur gestion.

J'aurai, sans doute, l'occasion de revenir sur la taxe professionnelle. Mais je voudrais remarquer dès maintenant qu'il n'existe pas, dans cette enceinte, une fraction de nos collègues qui serait décidée à ne pas tenir compte des conditions économiques actuelles et une autre fraction qui en tiendrait compte.

Nous sommes tous ici des élus qui ont conscience que la France est dans une situation économique grave. Mais comment peut-on vouloir en faire supporter les conséquences uniquement aux collectivités locales ? Nous estimons que le Gouvernement va un peu trop loin dans son raisonnement.

Certains de nos collègues prétendent avoir une haute conscience — je les en crèdite personnellement — de la nécessité de ne pas accabler les producteurs et les entreprises, en particulier celles qui exportent. Nous aussi avons cette haute conscience et nous demandons au Gouvernement de prendre des dispositions pour alléger les charges des entreprises. Le Gouvernement, lui, demande aux collectivités locales de se faire hara-kiri et de faire en sorte que soit diminuée la charge des entreprises, ce qui, après tout, est son rôle.

Des dispositions doivent certainement être prises. Si je ne me trompe, c'est notre collègue M. Schumann qui déclarait fort justement tout à l'heure que, dans la période actuelle, la taxe professionnelle décourage l'embauche. C'est vrai ! N'existait-il pas d'autres formules que celle que nous employons actuellement, que celle que le Gouvernement nous impose ? N'existait-il pas d'autres formules que de demander aux collectivités locales de réduire leurs recettes pour permettre à notre économie d'être compétitive ? C'est là, me semble-t-il, le véritable problème.

Je demande à mes collègues d'adopter mon amendement ; ils feront ainsi preuve de courage et indiqueront clairement au Gouvernement que la Haute Assemblée n'entend pas, que les sénateurs, qui sont les défenseurs des collectivités locales, n'entendent pas entraver, freiner cette volonté manifestée par tous les maires de France d'avoir plus de liberté pour la fixation de leurs recettes.

M. Charles Alliès. Très bien !

M. le président. M. le rapporteur de la commission des finances, sensible à votre appel, monsieur Perrein, vient de me faire savoir qu'il souhaitait modifier son amendement n° 8.

Je suis donc saisi d'un amendement n° 8 rectifié, qui tend à rédiger ainsi l'article 2 A :

« I. — A compter de 1981, les conseils généraux, les conseils municipaux, les conseils des communautés urbaines et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle perçues au profit de leur budget dans les conditions suivantes :

« 1° Ils peuvent faire varier d'un même pourcentage les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente ;

« 2° Pour réaliser un meilleur équilibre entre le poids relatif des quatre taxes, ils peuvent au préalable en faire varier les taux de manière différente à la condition de réduire d'un pourcentage identique pour chaque taxe l'écart, positif ou négatif, entre le taux pratiqué l'année précédente par la collectivité, la communauté urbaine ou l'organisme concerné et un taux moyen servant de taux de référence.

« Pour les départements, ce taux est pour chaque taxe le taux moyen pratiqué l'année précédente par l'ensemble des départements.

« Pour les communes, les communautés urbaines et les organismes de coopération intercommunale, ce taux est, pour chaque taxe, le taux moyen pratiqué l'année précédente par l'ensemble des communes, des communautés urbaines et des organismes de coopération intercommunale du département.

« II. — En cas de création d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre, les rapports entre les taux des quatre taxes établies par le groupement doivent être égaux, la première année, aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres.

« III. — Le Gouvernement présentera au Parlement, au plus tard à la date du dépôt du projet de loi de finances pour 1983, un rapport indiquant les incidences précises de l'application du présent article. »

Voilà, il me semble, une rédaction quasi irréprochable ! (Sourires.)

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 76.

M. Raymond Bourguin. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Raymond Bourguin. Je voudrais tout d'abord féliciter M. Perrein pour les propos pleins de sagesse qu'il a prononcés sur la nécessité de défendre notre économie nationale et de mettre en œuvre une fiscalité qui ne constitue pas un frein à l'embauche.

Mais je ne puis pas le suivre lorsqu'il déclare qu'on ne peut pas faire supporter ce genre de sacrifice aux collectivités locales, comme s'il s'agissait de l'ensemble des collectivités locales.

En réalité, des établissements industriels ne sont pas implantés sur le territoire de toutes les communes de France. C'est la raison pour laquelle je retire de ces propos une sorte d'approbation implicite de la proposition que j'ai faite tout à l'heure de transformer la taxe professionnelle en une annexe de la T. V. A. affectée aux collectivités locales et permettant une répartition égalitaire au profit de toutes les communes de France du produit de cette taxe.

Pour le moment, il y a inégalité, toutes les communes ne bénéficiant pas de l'installation d'établissements industriels et la taxe professionnelle jouant un rôle de « loterie communale » en quelque sorte.

Je voterai donc contre l'amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 76, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

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

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 27 :

Nombre des votants.....	287
Nombre des suffrages exprimés.....	287
Majorité absolue des suffrages exprimés .	144
Pour l'adoption	102
Contre	185

Le Sénat n'a pas adopté.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 105, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 106, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 39, présenté par la commission des lois.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Elle le retire, monsieur le président, et se rallie à l'amendement n° 8 rectifié de la commission des finances.

M. le président. Je vais donc mettre aux voix l'amendement n° 8 rectifié.

M. Raymond Bourguine. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Raymond Bourguine. Ma demande de parole est provoquée par la remarque présentée tout à l'heure par M. de Tinguy, selon laquelle tous les contribuables sont également intéressés. C'est vrai. Mais les contribuables personnes physiques, c'est-à-dire citoyens, c'est-à-dire encore électeurs, ont un moyen de manifester leur mécontentement : en sanctionnant la gestion de leur commune par leur vote. Les contribuables qui ne sont pas des personnes physiques ont, eux, un tuteur naturel : le Gouvernement, qui a la charge de l'intérêt général et de l'économie nationale.

Pour cette raison, la taxe professionnelle n'est pas de même nature que les trois autres taxes.

M. Jacques Eberhard. C'est pour cela qu'elle est déductible des impôts !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 8 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 2 A est donc ainsi rédigé et l'amendement n° 145 n'a plus d'objet.

Articles additionnels.

M. le président. Par amendement n° 107, MM. Vallin, Jargot, Ooghe et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, après l'article 2 A, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« A compter du 1^{er} janvier 1981, il est fait masse dans chaque département des cotisations de taxe professionnelle émises par les communes. Le total ainsi obtenu est réparti entre les assujettis proportionnellement à leurs bases d'imposition. Ces dispositions s'appliquent à concurrence de la moitié des cotisations des entreprises. Le surplus reste régi par les dispositions fiscales actuellement en vigueur.

« La péréquation entre contribuables instituée par le présent article n'affecte pas les ressources des collectivités, qui continuent à leur être versées selon les modalités antérieures.

« Ces dispositions s'appliquent progressivement sur cinq ans. »

La parole est à M. Vallin.

M. Camille Vallin. Cet amendement a pour objet de répondre à la préoccupation, qui s'est exprimée à plusieurs reprises, non seulement ici, au cours des débats, mais bien au-delà du Sénat, préoccupation relative à la distorsion existant entre les taux de taxe professionnelle.

Cette distorsion a amené l'Assemblée nationale à voter un article 3 — dont la commission des finances demande la suppression — bloquant les taux des quatre taxes, y compris celui de la taxe professionnelle.

Ayant eu l'occasion, au cours de la discussion générale, de m'expliquer sur ce point, je rappellerai simplement qu'il s'agit de reprendre une disposition de la loi de 1970, appliquée entre 1972 et 1975, c'est-à-dire pendant trois ans, disposition qui consistait à établir un taux péréqué au niveau du département et un taux communal. La loi de 1970 prévoyait que, pour un quart, les bases de la patente étaient relevées d'un taux péréqué et pour trois quarts, d'un taux communal.

Nous, nous proposons que le taux péréqué départemental s'applique à la moitié des cotisations des entreprises, le taux communal s'appliquant à l'autre moitié. Cela ne permettrait

pas de supprimer les différences de taux entre les taxes professionnelles, mais de les atténuer. Une sorte de péréquation entre les redevables de la taxe professionnelle serait opérée, sans que cela mette en cause les ressources communales.

Afin d'éviter un transfert qui, de toute manière, ne serait pas très important, nous vous proposons que l'opération s'étale sur une durée de cinq ans.

Telle est, mes chers collègues, l'économie de notre amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission saisie au fond ?

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. La commission des finances a étudié avec beaucoup d'intérêt l'amendement présenté par M. Vallin. En effet, il répond à l'une de ses préoccupations, car elle est très inquiète des conséquences économiques de la distorsion des taux.

Quand, dans un même département, les taux communaux de taxes professionnelles peuvent aller de un à vingt-cinq ou de un à trente, il est clair que cela crée des conditions de concurrence tout à fait dangereuses.

En revanche, elle a constaté que l'importance du mécanisme de péréquation proposé par M. Vallin risquerait de se traduire très rapidement, pour les entreprises qui bénéficient à l'heure actuelle d'un faible taux de taxe professionnelle — personne n'en parle, mais elles sont nombreuses, comme j'ai pu le constater dans beaucoup de communes de la région parisienne — par une majoration très forte de ce taux. En effet, la mise en péréquation de la moitié des cotisations de taxe professionnelle se traduirait par un rapprochement assez rapide de l'ensemble des cotisations.

C'est la raison pour laquelle, tout en comprenant l'intérêt de cet amendement qui, d'ailleurs, ne fait que reprendre une disposition qui a déjà existé dans notre législation, de 1972 à 1975 — la péréquation se situait alors à un niveau plus faible, ne s'appliquant qu'à concurrence du quart des cotisations — la commission des finances, sur ce point qui modifie assez fondamentalement l'ensemble du système, s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. La commission des lois doit intervenir à cet instant du débat parce que M. Vallin, par l'amendement qu'il a présenté, met en cause la responsabilité communale.

A partir du moment où les taux votés par un conseil municipal ne vont pas s'appliquer exclusivement aux contribuables de la commune, un véritable transfert de responsabilités en découle.

Je me souviens, monsieur Vallin, qu'à l'époque où j'étais président de l'association des maires de France, j'ai eu l'occasion de protester contre cette législation. Ensuite, je me suis réjoui qu'elle ait été supprimée. J'estime donc qu'il n'est pas opportun d'opérer ce retour en arrière, aussi respectable qu'il ait pu être le ministre des finances qui avait pris cette initiative, mais qui ensuite a accepté, de très bonne foi, de revenir sur ce qu'il est permis d'appeler, puisqu'il en a jugé ainsi lui-même, une erreur.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Maurice Papon, ministre du budget. Comme M. le rapporteur pour avis, le Gouvernement, tout en reconnaissant que cet amendement permettrait de réduire fortement, et même brutalement, les écarts constatés entre les taux communaux de la taxe professionnelle, et malgré le délai de cinq ans qui est prévu, ne peut pas s'empêcher de penser qu'un tel système entraînerait des transferts de charges excessifs au détriment des redevables installés dans les communes à taux faible.

Comme le disait M. de Tinguy, les communes ne seraient que partiellement responsables, par le jeu d'un tel système, de la pression fiscale sur leurs entreprises et seraient donc incitées automatiquement à majorer le produit de la taxe professionnelle.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement demande le rejet de cette disposition, à laquelle d'ailleurs, dans un récent passé, l'on a renoncé.

M. Camille Vallin. Je demande la parole, pour répondre au Gouvernement.

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

M. Camille Vallin. L'on invoque toujours les difficultés que l'on rencontre pour organiser un véritable aménagement du territoire, dans la mesure où un certain nombre d'industries paient une taxe professionnelle élevée et où d'autres paient une taxe professionnelle faible.

La proposition que nous faisons permet précisément de corriger cette anomalie. Relever certains taux et en abaisser d'autres paraît être une solution raisonnable.

On me dit que le transfert serait trop important. Dans ces conditions, je rectifie mon amendement en remplaçant le délai de cinq ans initialement prévu par un délai de dix ans.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 107 rectifié, dans la dernière phrase les mots « cinq ans » étant remplacés par les mots « dix ans ».

La commission maintient-elle son avis après cette rectification ?

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. Oui, monsieur le président.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Lionel de Tinguy, rapporteur pour avis. Monsieur le président, je reprends la parole, non pas pour modifier l'avis de la commission des lois, mais pour rectifier une erreur que j'ai commise tout à l'heure.

En effet, je pensais que c'était l'actuel Président de la République qui était revenu sur une disposition jugée anormale. En fait, il se trouve que c'était précisément mon voisin, M. Fourcade. Je tiens donc à rendre à César ce qui appartient à César. (*Sourires.*)

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 107 rectifié ?

M. Maurice Papon, ministre du budget. Cette rectification ne modifie pas sa position.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 107 rectifié, repoussé par le Gouvernement et pour lequel la commission des finances s'en remet à la sagesse du Sénat.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 108, MM. Vallin, Jargot, Ooghe et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, après l'article 2 A, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. — Les taux prévus aux articles 1^{er} et 2 s'entendent hors frais d'assiette de recouvrement prévus par l'article 1641-II du code général des impôts. Ces frais d'assiette sont totalement à la charge de l'Etat.

« II. — Les plus-values de remboursement de l'emprunt à 3,5 p. 100 1952-1958 sont assujettis à l'impôt sur les sociétés. »

La parole est à M. Vallin.

M. Camille Vallin. Cet amendement tend à supprimer les frais d'assiette qui sont actuellement à la charge des budgets locaux, donc payés par les contribuables locaux, et qui augmentent d'une façon exorbitante chaque année, au fur et à mesure que croissent les taux des impôts locaux et le produit fiscal encaissé par chaque commune.

Pour gager notre amendement, nous assujettissons les plus-values de remboursement de l'emprunt à 3,5 p. 100 1952-1958 à l'impôt sur les sociétés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. La commission des finances a examiné ce texte et elle m'a chargé de faire observer au Gouvernement que la très forte augmentation du produit des impôts locaux, par ailleurs déplorée, se traduit pour l'Etat, du fait de la fixation en pourcentage des frais d'assiette et de

recouvrement, par une augmentation des recettes qui est très supérieure aux frais réels qu'il supporte pour la collecte et la perception de ces impôts.

Il est clair que face à un pourcentage d'augmentation aussi fort que celui que nous connaissons, le produit des sommes prélevées sur les contribuables pour le compte de l'Etat, qui représente à l'heure actuelle 7,5 p. 100 du produit total de cet impôt, croît très fortement.

Sur le fond, j'attends de connaître l'avis du Gouvernement pour me prononcer sur l'amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Maurice Papon, ministre du budget. Monsieur le président, le Gouvernement invoque en la circonstance l'article 40 de la Constitution. En effet, l'emprunt à 3,5 p. 100 est détenu essentiellement par des particuliers. Le gage est donc faux puisque M. Vallin se propose d'assujettir les plus-values à l'impôt sur les sociétés.

M. le président. L'article 40 est-il applicable ?

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. Il l'est, monsieur le président.

M. le président. L'article 40 étant applicable, l'amendement n° 108 n'est pas recevable.

L'article 2 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Par amendement n° 137, MM. Francou, Amelin, Bouvier proposent, après l'article 2, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Sous réserve des variations résultant des créations et fermetures d'établissements, l'augmentation des bases de la taxe professionnelle ne peut, dans chaque commune, excéder un pourcentage égal à la progression en valeur du produit intérieur brut, au cours de l'année précédant celle de l'imposition. »

Sur cet amendement, j'indique d'ores et déjà que je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe de l'U. C. D. P.

La parole est à M. Francou.

M. Jean Francou. L'amendement que je présente avec mes collègues MM. Amelin et Bouvier va dans le même sens que l'amendement n° 134 rectifié *bis* que nous avons adopté tout à l'heure sur la proposition de M. Descours Desacres, mais il s'applique plus particulièrement à la variation des bases de la taxe professionnelle.

En effet, le projet de loi tel qu'il nous vient, même amendé, de l'Assemblée nationale, prévoit un parallélisme des règles qui régiront la fixation de chacun des taux des quatre taxes directes locales. Leur progression ou leur diminution serait, d'une manière générale, semblable à l'intérieur d'une même collectivité, sous réserve des possibilités également offertes par le texte aux départements et aux communes pour se rapprocher d'un taux moyen de référence.

Cette égalité de traitement des quatre taxes demeurera néanmoins très partielle. En effet, subsisteront d'importantes distorsions dans l'évolution des quatre impôts directs dues à l'hétérogénéité radicale de leur base. Les deux taxes foncières et la taxe d'habitation sont assises sur les valeurs locatives cadastrales dont la progression résulte, en principe, de l'évolution du niveau des loyers et jusqu'à ce jour, d'ailleurs, cette liaison est demeurée théorique puisque les valeurs locatives sont arrêtées au 1^{er} janvier 1970.

Par contre, la taxe professionnelle est calculée, en partie, d'après le loyer théorique des locaux et des matériels, et en fonction de la masse salariale de l'entreprise.

Toutes choses égales, ce schéma demeurerait approximativement le même si l'assiette de la taxe à la valeur ajoutée entrait en vigueur, avec toutefois un sensible renforcement du poids des salaires. Or, l'expérience passée démontre que l'élément salaire tend à croître beaucoup plus rapidement que tout autre indice de capacité contributive et, à coup sûr, que les valeurs locatives. C'est la raison pour laquelle la liaison entre les taux des quatre taxes locales entraînera inéluctablement, si elle n'est pas complétée par des correctifs, un glissement sur la taxe professionnelle du poids de la fiscalité directe locale.

Or, cette évolution serait d'autant plus malsaine sur le plan économique qu'elle résulterait mécaniquement de l'augmentation de la masse salariale et donc, à la fois, de la montée du niveau

des salaires et de la progression des effectifs employés. Ce serait aller ainsi à l'encontre du redressement de la situation de l'emploi.

Pour pallier cet inconvénient, il est proposé de lier l'évolution globale de la part relative de la taxe professionnelle dans le rendement des taxes directes locales au sein de chaque commune ou département à une grandeur économiquement plus neutre que la masse des salaires versés mais néanmoins très évolutive. Cet indice de référence est celui qu'avait choisi M. Descours Desacres pour l'ensemble constitué par l'évolution du produit intérieur brut en valeur.

Je voudrais souligner qu'il ne s'agit aucunement de plafonner le produit de la taxe professionnelle, produit que les collectivités locales demeureraient entièrement libres de fixer selon leurs besoins. L'objectif visé par cet amendement est uniquement d'assurer une liaison plus harmonieuse et moins anti-économique entre les quatre taxes directes locales.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. La commission des finances a très longuement délibéré sur l'amendement présenté par M. Francou. Elle y a vu, en effet, le souci d'opposer une sorte de butoir à la progression des bases de la taxe professionnelle et de corriger de la sorte le fait que la taxe professionnelle a une progression personnelle puisqu'elle suit l'évolution des investissements et des salaires, alors que les trois autres impôts locaux faisant l'objet de révision triennale et d'actualisation entre les révisions auront sans doute, dans les années à venir, une élasticité naturelle moins grande que celle de la taxe professionnelle.

La commission des finances a examiné en même temps l'amendement de M. Francou et celui de M. Descours Desacres qui a été adopté tout à l'heure par le Sénat et il lui a semblé que la rectification apportée par M. Descours Desacres, qui avait fait mention non pas de la progression en valeur du produit intérieur brut mais de la valeur ajoutée telle qu'elle est définie dans les comptes nationaux, constituait une référence suffisante.

Si bien que cet amendement, tel qu'il se présente maintenant, bien que participant du souci louable de freiner l'augmentation de la taxe professionnelle, me paraît, au point actuel du débat et compte tenu de l'adoption de l'amendement de M. Descours Desacres, un peu sans objet. S'il était adopté, nous serions en présence d'un système de butoir avec, d'un côté, la valeur ajoutée et, de l'autre, la progression en valeur du produit intérieur brut. Je crains que l'on n'éprouve quelque difficulté pour passer d'une notion à l'autre.

Aussi voudrais-je demander à M. Francou s'il n'estime pas qu'il a obtenu satisfaction avec l'inclusion de sa proposition dans l'amendement de M. Descours Desacres adopté par le Sénat. Il était légitime, pour M. Francou, de conserver son amendement avant de connaître le sort qui serait réservé à celui de M. Descours Desacres, avec la référence, très claire, en ce qui concerne les bases d'imposition, à la notion de valeur ajoutée. Cette notion, qui commence à se développer puisque l'Assemblée nationale va en faire la base de la taxe professionnelle, correspond bien aux grandeurs économiques ; elle est donc intéressante et permet de mesurer la progression du produit intérieur brut.

C'est pourquoi je demande à M. Francou si, compte tenu de l'évolution du débat, il n'accepterait pas de retirer son amendement.

M. le président. Monsieur Francou, vous avez entendu la demande de M. le rapporteur. Votre amendement est-il maintenu ?

M. Jean Francou. Je souhaiterais entendre d'abord le Gouvernement sur cette question, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Maurice Papon, ministre du budget. Monsieur Francou, je serais tenté de reprendre une partie de la démonstration de M. Fourcade, car, à mon sens, il y a davantage contrariété que complémentarité entre, d'une part, l'amendement de M. Descours Desacres qui a été adopté par le Sénat et qui fait appel à la valeur ajoutée et, d'autre part, cet amendement qui se réfère au produit intérieur brut.

Certes, je comprends la préoccupation des auteurs de l'amendement. Je dirai même qu'au-delà de la taxe professionnelle, se pose un véritable problème, celui de la progression des bud-

gets locaux. Il en a d'ailleurs été parlé, tout à l'heure, dans le débat. Je ne pense pas, cependant, que l'on puisse traiter ce problème à la fois difficile, délicat et d'une grande ampleur, par le biais d'un amendement à l'occasion du sujet dont nous débattons.

Sans méconnaître l'existence de ce problème, je demanderai, à la suite de M. Fourcade mais, peut-être, pour des raisons différentes, à M. Francou de bien vouloir retirer son amendement dont l'objet, je le répète, n'est pas sans intérêt puisque avec le plafonnement sans compensation de l'augmentation des bases de la taxe professionnelle il y a perte de recettes pour les collectivités.

Mais vous vous doutez, monsieur Francou, de ce que je serais amené à dire tout à l'heure si vous ne retiriez pas cet amendement.

M. le président. Monsieur Francou, avez-vous pris maintenant une décision sur le maintien ou le retrait de votre amendement ?

M. Jean Francou. Compte tenu, surtout, du dernier argument que M. le ministre du budget vient d'invoquer (*Sourires*), j'ai décidé de retirer mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 137 est retiré.

M. Maurice Schumann. C'est dommage !

M. le président. Par amendement n° 4, MM. Touzet, Berchet, Beupetit et Legrand proposent, avant l'article 3, d'insérer un article additionnel 3 A ainsi rédigé :

« Lorsqu'un syndicat intercommunal ou un groupement de communes réalise des investissements en vue de l'implantation d'établissements soumis à la taxe professionnelle, les communes membres de ce syndicat ou de ce groupement pourront passer une convention pour répartir entre elles les impôts locaux payés par cet établissement : taxe professionnelle ou taxe sur les propriétés bâties.

« Ces impôts locaux seront perçus par la commune d'implantation, à charge par elle d'en assurer la répartition conformément à la convention.

« Pour le calcul du potentiel fiscal de chaque commune du syndicat ou du groupement de communes, il sera tenu compte de la part de chacune des communes :

« — pour la commune d'implantation, il sera déduit la part qu'elle reverse aux autres communes ;

« — pour les autres communes du syndicat ou du groupement de communes, il sera ajouté la part versée par la commune d'implantation. »

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. Monsieur le président, la commission des finances va proposer tout à l'heure un amendement n° 17 qui, bien que d'une rédaction différente, concerne le même sujet que l'amendement n° 4. Aussi souhaiterait-elle, pour des raisons de coordination et d'efficacité, que l'examen de cet amendement n° 4 soit réservé jusqu'après celui de l'amendement n° 17.

Par ailleurs, le Gouvernement a présenté un sous-amendement à l'amendement n° 17 de la commission des finances. L'amendement de M. Touzet pourrait donc faire l'objet d'une discussion commune avec l'amendement n° 17 et le sous-amendement du Gouvernement, ce qui donnerait lieu à un débat plus large et éviterait à M. Touzet d'intervenir à deux reprises dans le débat.

M. le président. Monsieur Touzet, quel est votre avis sur cette demande de réserve ?

M. René Touzet. Monsieur le président, je tiens à préciser que mon amendement traite, non seulement de la taxe professionnelle, mais également de la taxe sur les propriétés bâties. Cependant, étant donné que j'ai déposé deux autres amendements sur ce sujet, nous pourrions en discuter ultérieurement.

Cela dit, je ne vois aucun inconvénient à cette réserve, monsieur le président.

M. le président. Je suppose, monsieur le rapporteur, que la remarque de M. Touzet ne change rien à votre proposition ?

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur. Non, monsieur le président.

M. le président. Le Sénat a entendu la demande formulée par la commission des finances et tendant à réserver l'amendement n° 4 jusqu'à la discussion de l'amendement n° 17 et des sous-amendements n°s 49 et 156.

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

La réserve est ordonnée.

Mes chers collègues, nous en sommes arrivés à l'article 3, sur lequel je suis saisi de onze amendements et de deux sous-amendements. Il s'agit d'un article pivot. Je ne crois pas qu'il soit convenable de l'aborder à minuit vingt-cinq car je ne sais jusqu'à quelle heure cette discussion nous conduirait.

Je voudrais cependant vous rendre attentifs au fait que, ce soir, en deux heures vingt, nous n'avons examiné en tout et pour tout que dix-neuf amendements. Si nous n'accélérons pas notre rythme, nous en terminerons difficilement demain soir.

Je rendrai compte de cette situation demain, à midi, à la conférence des présidents. Je vous propose donc de fixer la reprise de nos travaux à neuf heures trente car la séance devra être suspendue à onze heures trente en raison de la cérémonie traditionnelle d'hommage aux sénateurs et aux fonctionnaires du Sénat morts pour la France. Nous ne siégerons donc que deux heures environ demain matin. L'après-midi, la séance ne sera reprise qu'à seize heures.

M. Maurice Papon, ministre du budget. J'en suis désolé, monsieur le président, mais ce sont des raisons impératives qui m'ont conduit à faire cette demande.

M. le président. La situation s'aggrave donc de minute en minute. Si la discussion se poursuit dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui, il nous faudra prévoir encore douze à treize heures de débats.

Vendredi matin, la séance comporte treize questions orales sans débat. Bien entendu, comme les rendez-vous sont pris avec les ministres intéressés, il paraît difficile de les reporter. Vendredi après-midi, nous devons poursuivre la discussion du projet de loi sur les collectivités locales, mais la conférence des présidents pourra sans doute y substituer le projet de loi sur la fiscalité directe locale. Je ne vois pas comment nous y arriverions autrement, à moins de siéger lundi. En effet, l'ordre du jour du mardi 20 novembre est très chargé et nous abordons le lendemain la discussion de la loi de finances.

Je tenais à vous faire part de ces réflexions, mais je ne puis évidemment pas préjuger les conclusions de la conférence des présidents.

— 6 —

DEPOT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Louis Virapoullé un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la détermination du ressort de certains conseils de prud'hommes (n° 20, 1979-1980).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 47 et distribué.

— 7 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, fixée au jeudi 15 novembre 1979, à neuf heures trente, à seize heures et le soir :

Suite de la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, portant aménagement de la fiscalité directe locale. [N°s 532 (1977-1978), 50, 58 (1978-1979), 16 et 38 (1979-1980)]. — M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, et n° 44 (1979-1980), avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. — M. Lionel de Tinguy, rapporteur.]

(Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.)

Délai limite pour le dépôt des amendements à deux projets de loi.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° Au projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, modifiant les dispositions du chapitre III du titre II du livre IV du code de la construction et de l'habitation relatives à la cession des actions de certaines sociétés d'habitations à loyer modéré (n° 438, 1978-1979) ;

2° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au contrôle de la circulation des sucres (n° 428, 1978-1979), est fixé au lundi 19 novembre 1979, à 16 heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 15 novembre 1979, à zéro heure trente minutes.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT.

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 14 NOVEMBRE 1979
(Application des articles 74 et 75 du règlement, ainsi conçus.)

« Art. 74. — 1. — Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.

« 2. — Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés; elles ne peuvent être posées que par un seul sénateur et à un seul ministre.

« Art. 75. — 1. — Les questions écrites sont publiées durant les sessions et hors sessions au Journal officiel; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également y être publiées.

« 2. — Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.

« 3. — Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion. »

Monnaies et médailles : abandon d'un projet de constructions nouvelles, quai Conti.

31928. — 14 novembre 1979. — **M. Serge Boucheny**, rappelle à **M. le ministre de l'économie**, que lors d'une récente réunion du comité d'entreprise, la direction des monnaies et médailles a fait état de l'abandon éventuel du projet de construction quai Conti. Il lui demande pour quelles raisons, alors que la décision était prise de maintenir des emplois dans Paris ne portant aucune gêne ni pollution, il s'apprête à diminuer le potentiel industriel et artistique de l'administration des monnaies et médailles.

Monnaies et médailles : mensualisation des salaires des ouvriers.

31929. — 14 novembre 1979. — **M. Serge Boucheny** rappelle à **M. le ministre de l'économie** que lors de récents débats budgétaires, les ministres s'étaient engagés à assurer la mensualisation des salaires des ouvriers des monnaies et médailles, et ceci à compter du 1^{er} janvier 1979. Depuis cette date, rien n'a encore été fait. Aucune négociation ne s'est véritablement instaurée pour accorder satisfaction au personnel, assurer le respect des engagements pris par différents ministres. En conséquence, il lui demande d'accélérer la mensualisation des salaires de l'ensemble du personnel ouvrier de l'administration des monnaies et médailles.

Eclairage public sur les autoroutes.

31930. — 14 novembre 1979. — **M. Jean Cluzel** demande à **M. le Premier ministre** si une concertation a été envisagée entre les différentes parties concernées, en particulier entre les représentants de l'Etat, des collectivités locales et d'organismes publics comme les sociétés concessionnaires d'autoroutes en vue d'obtenir une réduction de l'éclairage public dans des conditions qui ne visent pas bien entendu à porter atteinte à la sécurité et ce, afin d'obtenir une diminution sensible de la consommation d'énergie consacrée à l'éclairage public.

Handicapés : rétablissement du complément de rémunération.

31931. — 14 novembre 1979. — **M. André Méric** attire l'attention de **M. le ministre de la santé et de la sécurité sociale** sur le profond mécontentement des travailleurs handicapés qui s'élèvent contre la suppression du versement du complément de rémunération. Cette suspension entraîne pour ces travailleurs d'énormes difficultés financières et aggrave leur situation alors qu'ils sont les travailleurs les plus défavorisés. Il lui demande s'il ne serait pas utile de prendre toutes dispositions pour que le rétablissement du complément de rémunération prévu aux articles 32 et 33 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées ait lieu dans le moindre délai.

ANNEXE AU PROCES-VERBAL

DE LA

séance du mercredi 14 novembre 1979.

SCRUTIN (N° 27)

Sur l'amendement n° 76 de M. Louis Perrein et du groupe socialiste tendant à une nouvelle rédaction de l'article 2 A du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, portant aménagement de la fiscalité directe locale (deuxième lecture).

Nombre des votants.....	288
Nombre des suffrages exprimés.....	288
Majorité absolue des suffrages exprimés.....	145
Pour l'adoption.....	103
Contre	185

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour :

MM.	Gérard Ehlers.	Michel Moreigne.
Henri Agarande.	Jean Filippi.	Jean Nayrou.
Charles Alliès.	Claude Fuzier.	Pierre Noé.
Antoine Andrieux.	Pierre Gamboa.	Jean Ooghe.
André Barroux.	Jean Garcia.	Bernard Parmantier.
Mme Marie-Claude	Marcel Gargar.	Albert Pen.
Beaudeau	Jean Geoffroy.	Jean Périquier.
Gilbert Belin.	François Giacobbi.	Mme Rolande
Jean Béranger.	Mme Cécile Goldet.	Perlican.
Noël Berrier.	Roland Grimaldi.	Louis Perrein (Val-
Jacques Bialski.	Robert Guillaume.	d'Oise).
Mme Danielle Bidard.	Bernard Hugo.	Hubert Peyou.
René Billères.	Maurice Janetli.	Maurice Pic.
Auguste Billiemaz.	Paul Jargot.	Edgard Pisanl.
Roger Boileau.	Maxime Javelly.	Robert Pontillon.
Serge Boucheny.	André Jouany.	Roger Quilliot.
Marcel Brégégère.	Robert Lacoste.	Mlle Irma Rapuzzi.
Louis Brives.	Tony Larue.	Roger Rinchet.
Henri Caillavet.	Robert Laucournet.	Marcel Rosette.
Jacques Carat.	France Lechenault.	Guy Schmaus.
Marcel Champeix.	Charles Lederman.	Robert Schwint.
René Chazelle.	Fernand Lefort.	Abel Sempé.
Bernard Chochoy.	Bernard Legrand.	Franck Sérusclat.
Félix Ciccolini.	Anicet Le Pors.	Edouard Soldani.
Georges Constant.	Louis Longuequeue.	Marcel Souquet.
Raymond Courrière.	Mme Hélène Luc.	Georges Spénale.
Georges Dagonia.	Philippe Machefer.	Edgar Tailhades.
Michel Darras.	Pierre Marcihacy.	Pierre Tajan.
Marcel Debarge.	James Marson.	Henri Tournan.
Emile Didier.	Marcel Mathy.	Camille Vallin.
Henri Duffaut.	Jean Mercier.	Jean Varlet.
Raymond Dumont.	André Méric.	Maurice Vérillon.
Guy Durbec.	Louis Minetti.	Jacques Verneuil.
Emile Durieux.	Gérard Minvielle.	Hector Viron.
Jacques Eberhard.	Paul Mistral.	Emile Vivier.
Léon Eeckhoutte.	Josy Moinet.	

Ont voté contre :

MM.	Philippe de Bourgoing.	Jean David.
Michel d'Aillières.	Raymond Bouvier.	Jacques Descours
Jean Amelin.	Louis Boyer.	Desacres.
Hubert d'Andigné.	Jacques Boyer-	Jean Desmarests.
Jean de Bagneux.	Andrivet.	Gilbert Devèze.
Octave Bajoux.	Jacques Braconnier.	François Dubanchet.
René Ballayer.	Raymond Brun.	Hector Dubois.
Bernard Barbier.	Michel Caldaguès.	Charles Durand
Armand Bastit	Jean-Pierre Cantegrit.	(Cher).
Saint-Martin.	Pierre Carous.	Yves Durand
Charles Beaupetit.	Jean Cauchon.	(Vendée).
Jean Bénard	Pierre Ceccaldi-	Yves Estève.
Mousseaux.	Pavard.	Charles Ferrant.
Georges Berchet.	Jean Chamant.	Maurice Fontaine.
André Bettencourt.	Jacques Chaumont.	Louis de la Forest.
Jean-Pierre Blanc.	Michel Chauty.	Marcel Fortier.
Maurice Bliin.	Adolphe Chauvin.	André Fosset.
André Bohl.	Jean Chérioux.	Jean-Pierre Fourcade.
Edouard Bonnefous.	Lionel Cherrier.	Jean Francou.
Eugène Bonnet.	Auguste Chupin.	Henri Fréville.
Jacques Bordeneuve.	Jean Cluzel.	Lucien Gautier.
Roland Boscary-	Jean Colin.	Jacques Genton.
Monsservin.	Francisque Collomb.	Alfred Gérin.
Charles Bosson.	Jacques Coudert.	Michel Giraud (Val-
Jean-Marie Bouloux.	Auguste Cousin.	de-Marne).
Pierre Bouneau.	Pierre Croze.	Jean-Marie Girault
Amédée Bouquerel.	Michel Crucis.	(Calvados).
Raymond Bourguine.	Charles de Cuttoll.	Paul Girod (Aisne).

Henri Goetschy.
Adrien Gouteyron.
Jean Gravier.
Mme Brigitte Gros.
Paul Guillard.
Paul Guillaumot.
Jacques Habert.
Jean-Paul Hammann.
Baudouin de
Hauteclouque.
Jacques Henriet.
Marcel Henry.
Gustave Héon.
Rémi Herment.
Marc Jacquet.
René Jager.
Pierre Jeambrun.
Pierre Jourdan.
Léon Jozeau-Marigné.
Louis Jung.
Paul Kauss.
Michel Labèguerie.
Pierre Labonde.
Christiane de La Malène.
Jacques Larché.
Jean Lecanuet.
Modeste Legouez.
Edouard Le Jeune.
(Finistère).
Max Lejeune
(Somme).
Marcel Lemaire.
Bernard Lemarié.
Louis Le Montagner.
Charles-Edmond
Lenglet.
Roger Lise.
Georges Lombard.
Pierre Louvot.
Roland du Luart.
Marcel Lucotte.

Paul Malassagne.
Kléber Malécot.
Raymond Marcellin.
Hubert Martin (Meur-
the-et-Moselle).
Louis Martin (Loire).
Pierre Marzin.
Serge Mathieu.
Michel Maurice-
Bokanowski.
Jacques Ménard.
Jean Mézard.
Daniel Millaud.
Michel Miroudot.
Claude Mont.
Geoffroy de Monta-
lembert.
Henri Moreau (Cha-
rente-Maritime).
Roger Moreau (Indre-
et-Loire).
André Morice.
Jacques Mossion.
Jean Natali.
Henri Olivier.
Paul d'Ornano.
Louis Orvoen.
Dominique Pado.
Francis Palmero.
Sosefo Makape
Papilio.
Guy Pascaud.
Charles Pasqua.
Bernard Pellarin.
Guy Petit.
Paul Pillet.
Jean-François Pintat.
Christian Poncelet.
Roger Poudonson.
Richard Pouille.
Maurice PrévotEAU.

François Prigent.
André Rabineau.
Jean-Marie Rausch.
Joseph Raybaud.
Georges Repiquet.
Paul Ribeyre.
Guy Robert.
Victor Robini.
Eugène Romaine.
Roger Romani.
Jules Roujon.
Marcel Rudloff.
Roland Ruet.
Pierre Sallenave.
Pierre Salvi.
Jean Sauvage.
Pierre Schiélé.
François Schleiter.
Robert Schmitt.
Maurice Schumann.
Paul Séramy.
Albert Sirgue.
Michel Sordel.
Pierre-Christian
Taittinger.
Bernard Talon.
Jacques Thyraud.
René Tinant.
Lionel de Tinguy.
René Touzet.
René Travert.
Georges Treille.
Raoul Vadepied.
Edmond Valcin.
Pierre Vallon.
Jean-Louis Vigier.
Louis Virapoullé.
Albert Voilquin.
Frédéric Wirth.
Joseph Yvon.
Charles Zwickert.

N'ont pas pris part au vote :

MM. Hamadou Barkat Gourat et Gaston Pams.

Excusés ou absents par congé :

MM. Léon-Jean Grégory et Pierre Perrin.

N'ont pas pris part au vote :

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Etienne Dailly, qui présidait la séance.

Ont délégué leur droit de vote :

(Art. 63 et 64 du règlement.)

MM. Lionel Cherrier à M. Jacques Thyraud.

Bernard Chochoy à M. Henri Duffaut.

M^{lle} Irma Rapuzzi à M. Franck Sérusclat.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre des votants.....	287
Nombre des suffrages exprimés.....	287
Majorité absolue des suffrages exprimés.....	144
Pour l'adoption.....	102
Contre	185

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

ABONNEMENTS

	FRANCE et Outre-mer.		ÉTRANGER
	Francs.	Francs.	
Assemblée nationale :			
Débats	36	225	
Documents	65	335	
Sénat :			
Débats	28	125	
Documents	65	320	

DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION

26, rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone	} Renseignements : 579-01-95 Administration : 578-61-39
TELEX	