

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 1978.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale,

Par M. Lionel de TINGUY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Vrapoullé, Yves Esteve, vice-présidents ; Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Bolleau, Philippe de Bourgoin, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marclhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Sénat : 532 (1977-1978) et 50 (1978-1979).

SOMMAIRE

	Pages.
I. — Origine du projet	3
Une réforme longtemps attendue et qui n'est encore que très partiellement réalisée	3
II. — La situation actuelle.....	9
A. — Avantages	9
1. — Productivité	9
2. — Localisation	12
3. — Sécurité	15
B. — Inconvénients	16
1. — Poids des impôts	16
2. — La localisation, source d'inégalités	17
3. — L'inertie	17
a) Inégalité des bases d'imposition.....	18
b) Inégalité de taux	18
III. — Présentation du projet.....	25
Examen des articles.....	30
TITRE PREMIER. — Fixation des taux des impôts locaux (articles premier à 3)	30
Tableau comparatif	39
Exemple d'application du 2° de l'article premier proposé par la commission	41
TITRE II. — Taxe professionnelle	45
A. — Péréquation des ressources exceptionnelles de taxe professionnelle (art. 4)	45
B. — Réductions de taxe professionnelle (art. 5).....	53
C. — Assiette de la taxe professionnelle (art. 6 et 6 bis).....	59
D. — Modalités d'établissement (art. 7)	61
TITRE III. — Taxe d'habitation (art. 8, 8 bis et 9).....	63
TITRE IV. — Impôt foncier (art. 10).....	65
TITRE V. — Dispositions diverses (art. 11 à 14 bis).....	66
Amendements présentés par la commission.....	69

I. — Origine du projet.

Il est question depuis si longtemps de réforme de la fiscalité directe locale sans qu'aucun projet aboutisse, qu'on a peine à croire qu'on va y réussir, même partiellement.

On en parlait déjà il y a un siècle alors que les impôts locaux étaient de simples majorations des impôts d'Etat, et qu'on calculait le taux des premiers en pourcentage des seconds, c'est-à-dire en centimes des impôts d'Etat. Le nom est resté, puisqu'on reparle jusqu'à présent de centimes additionnels bien que les impôts d'Etat, dont il s'agit, aient été supprimés en 1917. A partir de cette date, les impôts directs locaux ont eu leur autonomie non pourtant sans que subsistent de multiples conséquences de leur origine.

Les vieux impôts d'Etat étaient répartis par calculs successifs, d'abord entre les départements, puis entre les arrondissements, et enfin entre les communes, dans des proportions quasi immuables. Le coefficient définissant l'impôt dû par chaque commune était seulement corrigé d'année en année, dans la mesure où la matière imposable avait augmenté ou diminué, mais toujours à partir des mêmes bases, dont l'origine était très lointaine, très vraisemblablement issue de la tradition des fermes de l'Ancien régime.

Avant 1789, chaque receveur des finances levait un certain pourcentage de l'impôt d'Etat réparti entre les paroisses. Les inégalités anciennes ont été plus ou moins conservées en dépit des changements politiques. Les profondes modifications de la matière imposable ont ajouté aux erreurs originelles des erreurs plus graves encore, car, si extraordinaire que cela puisse être, la règle traditionnelle de la répartition a subsisté jusqu'à présent avec ses caractères anachroniques et injustes. Depuis 1917, jusqu'à 1973, les impôts d'Etat ont continué à être calculés à partir des bases imposables revues de loin en loin correspondant tant bien que mal à la situation des contribuables, pour déterminer la valeur du centime.

Il n'y a plus de centimes mais les calculs sont de même nature puisque le système de la répartition subsiste.

La conséquence de ce système est qu'à l'échelon des contribuables il y aurait de considérables différences de charges, de

commune à commune, même au cas théorique où dans ces communes le poids global de l'impôt direct était le même et si ces communes étaient identiques.

Autrement dit, l'inégalité de commune à commune ou de département à département est fondamentalement liée au système en vigueur bien que ce soit en contradiction avec toutes nos règles juridiques les mieux établies qui veulent l'égalité devant l'impôt, règle que les tribunaux administratifs appliquent avec rigueur chaque fois que la loi ne l'interdit pas expressément.

On peut même se demander si cette inégalité n'est pas contraire à notre constitution qui veut que le respect de la déclaration des droits de l'homme s'impose au législateur. Rappelons-en les termes : « Une contribution publique est indispensable ; elle doit être répartie entre les citoyens en raison de leurs facultés. » Nous sommes ici loin du compte.

Ces inconvénients, dès longtemps dénoncés, n'ont pas encore pu être corrigés bien que cela ait été tenté à maintes reprises.

En 1895, par exemple, une commission administrative a fonctionné en vue de la réforme départementale et communale ; son rapporteur fut M. Poubelle.

L'année suivante, une sous-commission parlementaire dite de décentralisation déposait elle aussi un rapport qui est demeuré sans suite, sous la signature de M. Alapetite. Ce rapport proposait déjà un transfert de ressources d'Etat aux collectivités locales.

Depuis lors, de façon presque ininterrompue, les études et les projets se succèdent et n'aboutissent qu'exceptionnellement à des mesures législatives.

On peut citer pourtant, en 1926, les décrets-lois qui créèrent des taxes locales nouvelles, taxes qui ont d'ailleurs disparu depuis.

Parmi les projets de loi sans aucune suite, on pourrait en citer beaucoup ; mentionnons celui de M. Pietri et de M. Pierre-Etienne Flandin de 1931, et les travaux de la commission parlementaire désignée le 11 juillet 1931 pour examiner une nouvelle répartition des charges entre les collectivités publiques.

Depuis la Libération, on peut faire référence notamment au projet Blum (27 décembre 1946) et au projet Queuille (27 juillet 1949) (1).

(1) Projet de loi portant réforme des finances locales présenté au nom de Léon L'um par André Philip, Edouard Depreux (*Journal officiel*, Documents parlementaires, Assemblée Nationale, annexe 218, p. 185) ; projet de loi portant réforme des impôts perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes et établissements publics ou privés et transfert à l'Etat de certaines dépenses, présenté au nom de M. Queuille par MM. Pêche, Jules Moch et D. Faure le 27 juillet 1949 (*Journal officiel*, Documents parlementaires, Assemblée Nationale, annexe 8065, p. 1537).

Le problème était si parfaitement connu que la V^e République prétendit le résoudre dès ses débuts. Ce fut l'objet de l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes. Le texte avait pour objet essentiel de mettre fin au système archaïque et injuste de la répartition due au calcul d'impôts fictifs.

Mais les bonnes intentions ne suffisent pas.

L'ordonnance renvoyait en effet son application à la date à laquelle les bases des différents impôts auraient été réévaluées. Aussi bien à cet égard, vingt ans après, nous avons encore le système de la répartition dont l'injustice n'a cessé de s'aggraver. L'ordonnance de 1959 a tout de même réduit de trente et un à vingt et un le nombre des taxes annexes qui s'ajoutent aux impôts locaux, taxes qui sont perçues soit au profit de certains organismes administratifs, soit au profit de groupements économiques dans un extraordinaire foisonnement.

L'ordonnance a aussi cherché à substituer aux quatre impôts directs des impôts nouveaux par leur nom plus que par leur assiette et, sur ce point très secondaire, elle a abouti. Les impôts que nous avons aujourd'hui doivent leurs noms à cette ordonnance : taxe professionnelle, taxe foncière des propriétés bâties, taxe foncière des propriétés non bâties, taxe d'habitation. Ces quatre taxes devaient varier de façon autonome quand leur base aurait été réévaluée et à partir de cette réévaluation. Le calcul des impôts devait s'effectuer par le système de la quotité, c'est-à-dire en appliquant aux bases d'impôt caractérisant chaque contribuable les taux décidés par les assemblées locales.

Pour simplifier les choses, on avait imaginé qu'on pourrait rendre les bases des quatre taxes tout à fait homogènes, ce qui aurait normalement conduit les élus locaux à ne voter qu'un seul taux pour les taxes, une sorte de taux moyen qui leur aurait servi de référence et aurait sans doute été retenu tel quel par beaucoup de collectivités.

La liberté donnée à ces collectivités ne devait d'ailleurs pas être totale, elles auraient seulement pu faire varier les taux en majorant le taux de référence de 20 % pour une ou plusieurs taxes (art. 18).

Si tout cela est resté lettre morte, c'est, nous l'avons dit, que la mise en application de l'ordonnance était subordonnée à une révision complète des évaluations cadastrales, tâche énorme portant sur 20 millions de locaux d'habitation et professionnels, 2 600 000 locaux commerciaux et 300 000 établissements industriels,

sans parler de chaque parcelle de terre qui doit faire l'objet d'une évaluation particulière, travail tel que les services fiscaux n'ont pas pu le mener à bien avant de longues années.

C'est seulement en 1967 que les modalités de révision des évaluations cadastrales ont été précisées pour les propriétés non bâties (art. 4 de la loi de finances rectificative pour 1967) et en 1969 pour les propriétés bâties (loi n° 69-108 du 2 février 1969 et décret n° 69-1076 du 28 novembre 1969).

Il a fallu naturellement ensuite plusieurs années pour que ces réévaluations décidées en principe devinssent effectives sur tout le territoire.

Le 6 septembre 1973, le Gouvernement dépose le projet de loi « portant modernisation des bases de la fiscalité directe locale » qui est devenu la loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973.

Ce texte entendait fixer au 1^{er} janvier 1974 l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 7 janvier 1959. En réalité, sa portée fut beaucoup plus restreinte, car le problème de la patente n'était pas résolu et, de ce fait, le système de la répartition subsistait tel quel, tant entre les collectivités qu'entre les quatre taxes dans chaque collectivité.

La réforme de la patente était une tâche particulièrement difficile. Ce fut l'objet de la loi du 29 juillet 1975 instituant la taxe professionnelle.

Le principe en était simple : au lieu d'examiner une par une les professions, on décidait de se référer pour toutes à deux éléments certains et semblables, d'une part les investissements et, d'autre part, les salaires ; avec, toutefois, de nombreuses exemptions d'impôt. Le résultat immédiat de la réforme avait été mal calculé. Elle bousculait en effet très gravement les situations acquises, allant jusqu'à multiplier par six ou sept certaines situations.

Quand une telle situation fut connue, les protestations furent si vives et apparemment si justifiées, que le Parlement vota en hâte un article introduit par le Gouvernement dans la loi de finances rectificative pour 1976. On décidait que, pour cette année-là, les cotisations nouvelles ne devaient pas dépasser 1.7 fois les cotisations résultant du calcul de la patente en 1975.

Il s'ensuivit pour les finances publiques une perte d'environ 2,2 milliards de francs, perte que le Trésor accepta de supporter entièrement cette année-là.

Au cours du débat parlementaire, tous avaient réclamé une réforme de l'assiette de la taxe professionnelle, le plafonnement apparaissant comme une mesure tout à fait transitoire.

En fait, il n'en fut rien car, l'année suivante, le Gouvernement déposa un texte qui est devenu la loi n° 76-616 du 16 juin 1976. Cette loi se borne à reconduire le plafonnement de 1976 tout en

instituant, cette fois, une cotisation nationale majorant l'ensemble des patentes pour couvrir le manque à gagner résultant du plafonnement dont les effets étaient purement et simplement prolongés pour 1977 et 1978 mais n'étaient plus pris en charge par le Trésor.

Entre-temps, dès 1976, le Parlement a été contraint de différer la première actualisation des valeurs locatives prévues par la loi de 1978, les services fiscaux ne réussissant pas à achever le travail à la date initialement prévue.

Pour 1979, le jeu de ces textes successifs fait qu'à défaut de décision parlementaire, la taxe professionnelle s'appliquerait sans limitation dans l'ensemble du territoire, créant de très nombreuses et brutales majorations d'impôt.

Pendant, dès à présent, bon nombre de contribuables sont taxés selon les règles de la taxe professionnelle. Il n'y en a que 210 000 sur 2 200 000 à bénéficier du plafonnement de 170 %. Tous les contribuables installés depuis 1975 sont taxés, non pas selon les règles de la patente qui ne leur ont jamais été appliquées, mais d'après les règles nouvelles, cela même au cas où ils ne font que succéder dans le fonds de commerce à un contribuable qui lui, bénéficiait du plafonnement. Ainsi encore actuellement pour 210 000 contribuables s'entremêlent les règles de la taxe professionnelle et celles — toujours très largement en vigueur pour eux — de l'ancienne patente. Situation étrange créant de nouvelles inégalités qui s'ajoutent aux inégalités héritées de la longue histoire que nous avons rappelée.

Devant une telle inertie législative on ne peut manquer de s'interroger en se demandant pourquoi toutes les tentatives pour réformer l'impôt direct se sont heurtées à d'innombrables difficultés, pourquoi un apparent refus de toute évolution ?

Il y a à cela plusieurs raisons qui gardent leur valeur quel que soit le projet présenté, y compris le projet actuel. Ces difficultés tiennent pour une part à la gestion des collectivités locales et, pour une autre part, aux réactions des contribuables face à tout changement brusque de l'impôt local.

Pour les collectivités locales, voir leurs recettes diminuer pose en règle générale d'immenses problèmes. Il n'y a pas, en effet, de distinction pratique entre les dépenses légalement obligatoires et la plus grande part des dépenses dites facultatives, qui en fait sont elles aussi très largement obligatoires, dès lors qu'elles ont été réalisées pendant une ou plusieurs années.

Expliquons-nous : on ne peut pas réduire le personnel puisqu'il bénéficie d'un statut qui interdit de le licencier. Les instal-

lations qui existent, même si elles sont trop vastes, doivent fonctionner. Les bâtiments qui sont propriété communale doivent être entretenus, même si la collectivité a fait des investissements trop onéreux. Une fois ces investissements réalisés, grâce à des prêts, le paiement des annuités d'emprunt s'impose. Même les subventions sont en fait obligatoires pour la plupart, dès lors qu'on les a consenties une fois. Les réduire conduirait, en effet, à gêner ou à condamner des actions utiles en elles-mêmes que mènent les bénéficiaires de ces subventions, souvent avec désintéressement, que ce soit dans le domaine culturel, le domaine social, les sports, bref, dans toutes les directions où l'activité privée aide la collectivité de façon non indispensable en elle-même, mais très heureuse en fait.

Ajoutons que les collectivités locales qui sont favorisées du point de vue de leurs ressources sont en général aussi celles qui ont le plus de charges et qui trouvent dans cette situation d'excellentes raisons pour s'opposer à l'établissement de plus d'égalité avec les autres communes.

C'est spécialement vrai quand il s'agit des villes, surtout des grandes villes. Toutes, ou presque, ont des services qui ne bénéficient pas seulement à leurs habitants, mais dont profitent aussi ceux des communes d'alentour ou des campagnes plus ou moins proches. Leur richesse par habitant paraît grande mais pour l'apprécier il faut savoir qu'une grande part de cette richesse est transférée. Maintenant que les centres des agglomérations se dépeuplent, la richesse par habitant paraît grandir dans ces centres alors qu'elle décroît en réalité du fait de la référence au nombre d'habitants. Dans le même temps, à cause de la même référence, la charge par habitant s'accroîtrait même si, ce qui n'est pas le cas, la charge globale à répartir entre les habitants ne grandissait pas.

Du côté des contribuables, l'opposition au changement s'explique par le fait qu'on mesure avant tout la somme à payer une année donnée en fonction de la somme payée l'année précédente. Qu'il soit surtaxé ou sous-taxé, le contribuable est habitué à un montant d'impôt, montant qu'il n'admet pas de voir grandir trop vite. Il ne sait pas trop si le calcul de l'impôt lui est ou non favorable par rapport à d'autres professions ou d'autres situations. Il ignore la moyenne nationale ou régionale et il s'ensuit qu'un contribuable surtaxé accepte sans trop de protestations des majorations, dès lors que ces majorations ne sont pas trop grandes en pourcentage, tandis qu'un contribuable sous-taxé réagit très vivement quand on le remet brusquement dans la norme. Les dispositions de la loi de 1976, reconduites pour 1977 et 1978, n'ont

pas d'autre explication. On plafonne l'augmentation d'impôt pour les anciens contribuables afin que leurs protestations ne soient pas trop vives, mais simultanément on ne plafonne pas l'impôt pour les nouveaux contribuables. La logique et l'équité n'y trouvent pas leur compte.

Toutes les circonstances que nous avons rappelées montrent l'urgence d'un texte législatif seul capable d'une certaine mise en ordre.

II. — La situation actuelle.

Il est à peine besoin de rappeler que les impôts directs locaux sont :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- la taxe d'habitation ;
- la taxe professionnelle.

Il faut souligner que ces taxes présentent au moins trois avantages très importants :

- 1° Elles sont très productives ;
- 2° Elles sont bien localisées ;
- 3° Elles sont bien connues des contribuables.

Mais il faut dire en même temps qu'elles ont les inconvénients qui sont la contrepartie directe de ces trois avantages :

- 1° L'impôt est lourd pour chaque contribuable ;
- 2° Le fait que l'impôt est localisable conduit à des inégalités liées à la diversité géographique ;
- 3° La persistance de règles anciennes a conduit à des inégalités plus graves encore.

A. — AVANTAGES

1. — Productivité.

A elles quatre, ces quatre taxes ont représenté en 1977 : 38 962 millions pour les collectivités locales, soit 92,19 % de la fiscalité directe dont ces collectivités bénéficient et 82,07 % des ressources fiscales directement perçues par les départements et les communes, soit 53,61 % de l'ensemble des ressources fiscales ordinaires de ces mêmes collectivités (en englobant le VRTS).

A ces quatre taxes perçues pour les communes et les départements, s'ajoutent des taxes diverses frappant les mêmes bases ou plusieurs de ces taxes. Ainsi sont alimentés par exemple les

budgets des chambres de commerce, des chambres d'agriculture, des chambres des métiers, le budget annexe des prestations sociales agricoles, etc.

Pour les communes et les départements, il y a aussi des taxes additionnelles, notamment la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de balayage, la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de la région d'Ile-de-France, celle de l'établissement public d'aménagement de la Basse-Seine, de l'établissement foncier de la métropole lorraine, sans parler des taxes régionales additionnelles aux quatre impôts.

Compte tenu de ces taxes annexes, leur produit total atteint en 1977 42 261 millions au total, soit 782,56 F par habitant.

Ces 42 261 millions se répartissent entre les différentes taxes de la façon suivante :

	En millions de francs.	En pourcentage.
Foncier bâti	6 290	14,88
Foncier non bâti	2 725	6,45
Taxe d'habitation	9 935	23,51
Taxe professionnelle	20 012	47,35
Taxes assimilées	3 299	7,81
Total	42 261	100

Si on élimine les taxes assimilées à cause de leur caractère complexe, en se limitant aux seules taxes dont départements et communes ont bénéficié en 1977, on trouve les chiffres suivants :

	Rendement en millions de francs.	En pourcentage du total.
Foncier bâti	6 290	16,14
Foncier non bâti	2 725	6,99
Taxe d'habitation	9 935	25,49
Taxe professionnelle	20 012	51,36
Total	38 962	100

Il s'agit là de pourcentages globaux mais, par le jeu de multiples circonstances qui ne tiennent pas seulement à l'inégale répartition des éléments d'assiette sur l'ensemble du territoire, ces pourcentages varient énormément tant entre les communes qu'entre les départements.

Le tableau suivant souligne que, pour les petites communes, le foncier non bâti est extrêmement important tandis que la taxe professionnelle grandit en importance avec le nombre d'habitants de la ville et cela de façon quasi régulière. Bien que ce tableau remonte en 1974, l'équilibre global n'est pas très différent.

CATEGORIES DE COMMUNES suivant le nombre des habitants.	REPARTITION EN 1974			
	Foncier bâti.	Foncier non bâti.	Mobilière.	Patente.
De 0 à 499 habitants.....	16,64	13,65	15,53	22,14
De 500 à 999 habitants.....	18,71	30,11	17,88	33,27
De 1 000 à 1 999 habitants.....	19,43	18,50	19,98	42,06
De 2 000 à 3 499 habitants.....	19,32	9,54	19,75	51,37
De 3 500 à 4 999 habitants.....	20,17	6,18	22,76	50,86
De 5 000 à 7 499 habitants.....	18,03	3,33	21,26	57,11
De 7 500 à 9 999 habitants.....	18,79	2,85	22,31	56,04
De 10 000 à 14 999 habitants.....	18,08	2,01	24,54	53,36
De 15 000 à 19 999 habitants.....	18,53	1,55	30,18	49,67
De 20 000 à 24 999 habitants.....	17,37	1,03	32,53	49,03
De 25 000 à 29 999 habitants.....	18,71	0,89	28,59	53,80
De 30 000 à 34 999 habitants.....	15,15	0,38	28,21	56,24
De 35 000 à 39 999 habitants.....	15,11	0,44	27,41	57,03
De 40 000 à 49 999 habitants.....	17,51	0,36	29,30	52,81
De 50 000 à 99 999 habitants.....	14,53	0,14	25,65	59,45
Moyenne nationale.....	17,04	7,10	25,01	50,84

NOTA. — Le total de chaque ligne est égal à 100 % (taux ajustements près).

Au total, le produit des quatre impôts en question revenant aux communes et aux départements représentant environ les deux tiers du produit de l'impôt sur le revenu et un peu plus que l'impôt sur les sociétés, impôts qui sont les deux principaux impôts directs de l'Etat.

Au total, la fiscalité directe locale grandit plus vite que la fiscalité directe d'Etat. Elle en représentait 32 % en 1973 et probablement plus de 35 % en 1978.

A l'évidence, il serait difficile, pour ne pas dire impossible de trouver des recettes aussi importantes sous forme de simples majorations des impôts d'Etat qui sont déjà perçus à des taux écrasants dans beaucoup de cas.

C'est d'ailleurs une règle absolue en matière fiscale qu'il faut varier les éléments d'assiette pour ne pas frapper toujours exclusivement les mêmes selon le vieil adage l'impôt unique est toujours inique.

Le partage de fait qui existe actuellement entre impôts d'Etat fondés sur les déclarations contrôlées et impôts locaux portant sur les signes extérieurs, bien qu'il ne soit pas le résultat d'une réflexion *a priori* et qu'il soit issu simplement de circonstances historiques, a malgré tout quelque chose de très logique en fin de compte. Il partage bien les rôles : à l'Etat l'impôt personnel, aux collectivités locales les ressources de l'impôt qui cherche les réalités tangibles, l'impôt réel.

De surcroît, la superposition des deux sortes d'impôts est beaucoup plus productive que ne pourrait l'être un système unique de taxation.

Certes, il y a maintenant une tendance à contrôler les chiffres des déclarations par les signes extérieurs et une autre tendance qui consiste pour les impôts locaux à utiliser davantage des éléments provenant de la déclaration même des contribuables. La distinction entre les deux catégories d'impôts est donc moins rigide qu'autrefois mais son fondement demeure et son utilité reste certaine.

2. — Localisation.

Les impôts locaux partant des signes extérieurs permettent de trouver partout des ressources en taxant des éléments liés à la vie locale. Or, pour le libre jeu de la démocratie locale, la possibilité de frapper localement les contribuables est essentielle. Il faut que les électeurs puissent juger simultanément des avantages qui leur sont procurés et de ce qu'il leur en coûte sans que cette charge soit perdue et confondue dans la masse des impôts d'Etat.

Certains pays en ont jugé autrement et leurs collectivités locales vivent exclusivement des attributions que l'Etat leur consent. L'expérience démontre que l'autonomie locale et l'intérêt que lui portent les habitants en a été réduite dans de très fortes proportions. Les collectivités locales deviennent en fait des répartiteurs de subventions de l'Etat, non plus des autorités locales face à l'autorité centrale.

Certes, il est indispensable que les contribuables peu fortunés n'aient à payer que peu ou très peu, mais il reste bon que dans toute la mesure du possible le plus grand nombre d'électeurs apprécie l'efficacité de ses élus en ayant sous les yeux sa feuille d'impôt, et en la comparant aux fruits de la gestion locale.

Supprimer l'impôt généralisé qui est constitué surtout par la taxe d'habitation, ce que certains envisagent, serait une simplification fiscale mais créerait du même coup deux catégories d'électeurs : les demandeurs, d'une part, les payeurs de l'autre, ce qui romprait totalement l'équilibre.

On peut dire que la seule liberté fiscale qui reste présentement aux collectivités locales, départements et communes, c'est le vote de leurs impôts directs, la seule ressource qui soit à leur discrétion. Leur enlever cette possibilité, ce qui serait inéluctable si l'impôt n'était plus localisé, enlèverait aux élus une part essentielle de leurs

charges et de leurs droits. L'élu local ne serait plus l'administrateur d'une libre collectivité. Il perdrait de ce fait l'aiguillon qui le pousse à agir le plus efficacement, c'est-à-dire avec adresse et économie.

Trouver partout de la matière imposable n'est pas facile. Seul, pensons-nous, le système des signes extérieurs le permet eu égard aux inégalités de répartition de l'assiette de l'impôt sur le revenu et au grand nombre de contribuables qui ont des résidences ou des affaires dans plusieurs lieux.

A cet égard, il est intéressant de présenter un tableau qui compare les ressources des départements aux ressources d'impôts sur le revenu. On voit de département à département des différences considérables. Bien que ce tableau soit ancien puisqu'il a trait à la situation de 1973, il est certain qu'il n'y a eu depuis lors aucune harmonisation car les inégalités de niveau de vie et de potentiel fiscal demeurent très considérables entre les départements.

DEPARTEMENTS (valeurs en millions de francs).	IMPOTS des départements : produits des contributions directes inscrits aux budgets départementaux en 1973.	IMPOTS d'Etat : rôles d'impôt sur le revenu émis en 1973 (revenus 1972).	POURCENTAGE
	(1)	(2)	(1)/(2)
1 Ain	49,3	181,1	27
2 Aisne	83,3	241,4	35
3 Allier	44,9	171,1	26
4 Alpes-de-Haute-Provence	14,2	47,2	30
5 Hautes-Alpes	16	40,4	40
6 Alpes-Maritimes	98,8	607,6	16
7 Ardèche	33,7	82	41
8 Ardennes	45,5	131,4	35
9 Ariège	14,3	51,1	28
10 Aube	44,7	138,2	32
11 Aude	31,9	84,1	38
12 Aveyron	34,9	86	41
13 Bouches-du-Rhône	132,6	919,8	14
14 Calvados	90,2	283,8	32
15 Cantal	19,7	48,2	41
16 Charente	40,5	145,3	28
17 Charente-Maritime	72,5	192,1	38
18 Cher	39,5	134,8	29
19 Corrèze	27,2	88,4	31
20 Corse	27,1	50,1	54
21 Côte-d'Or	60,8	243,5	25
22 Côtes-du-Nord	45,6	179,8	25
23 Creuse	13,4	45,7	29
24 Dordogne	80,7	122,4	25
25 Doubs	49,1	232,9	21
26 Drôme	63,4	154,4	44
27 Eure	45,4	223	20
28 Eure-et-Loir	45,8	179,4	26

DEPARTEMENTS (valeurs en millions de francs.)	IMPOTS des départements produits des contributions directes inscrits aux budgets départementaux en 1973.	IMPOTS d'Etat : rôles d'impôt sur le revenu émis en 1973. revenus 1972.	POURCENTAGE (1) (2)
	(1)	(2)	
29 Finistère	70,6	321,1	22
30 Gard	61,4	190,5	32
31 Haute-Garonne	132,1	415,7	32
32 Gers	19,4	43,8	40
33 Gironde	141,5	617,8	23
34 Hérault	88,4	262,4	34
35 Ille-et-Vilaine	70,7	319,8	22
36 Indre	26,2	90,3	27
37 Indre-et-Loire	59,9	222,0	27
38 Isère	104,1	459,9	23
39 Jura	41	102,2	40
40 Landes	32,8	102,2	32
41 Loir-et-Cher	31,5	132	24
42 Loire	65,7	384,1	17
43 Haute-Loire	23,5	58,2	40
44 Loire-Atlantique	107,5	448,5	24
45 Loiret	45,9	291,8	16
46 Lot	17,7	45	39
47 Lot-et-Garonne	47	96,5	49
48 Lozère	6,9	20	34
49 Maine-et-Loire	52	254,3	20
50 Manche	52,2	160	33
51 Marne	64,4	318,2	20
52 Haute-Marne	22,9	88,7	26
53 Mayenne	27,2	87,3	31
54 Meurthe-et-Moselle	91,3	401,4	23
55 Meuse	32,1	81,5	39
56 Morbihan	61,1	192,7	32
57 Moselle	160,5	496	33
58 Nièvre	33,6	105,1	32
59 Nord	243,5	1 315,7	19
60 Oise	81,8	339	24
61 Orne	41	122,3	33
62 Pas-de-Calais	129,9	506,8	26
63 Puy-de-Dôme	94,8	311,3	30
64 Pyrénées-Atlantiques	69,2	243,6	28
65 Hautes-Pyrénées	29,6	92,9	32
66 Pyrénées-Orientales	48,4	102,3	47
67 Bas-Rhin	95,9	517,3	19
68 Haut-Rhin	66,8	341,7	20
69 Rhône	173,6	1 086,9	16
70 Haute-Saône	28	81	35
71 Saône-et-Loire	71,9	233,1	31
72 Sarthe	51,6	205,6	25
73 Savoie	57	170,8	33
74 Haute-Savoie	36,7	246,5	15
75 Paris	1 230,7	5 125,9	24
76 Seine-Maritime	209,7	689,2	30
77 Seine-et-Marne	85,8	489,9	18
78 Yvelines	101,2	1 175,2	9
79 Deux-Sèvres	28,3	119,9	24
80 Somme	71,2	230	31

DEPARTEMENTS (valeurs en millions de francs.)	IMPOTS des départements : produits des contributions directes inscrits aux budgets départementaux en 1973.	IMPOTS d'Etat : rôles d'impôt sur le revenu émis en 1973 (revenus 1972).	POURCENTAGE
	(1)	(2)	(1) (2)
81 Tarn	29,5	138,4	21
82 Tarn-et-Garonne	22,9	56,9	40
83 Var	54	332,7	16
84 Vaucluse	44,9	163,2	23
85 Vendée	40,8	143,3	28
86 Vienne	36,1	139,6	26
87 Haute-Vienne	36,5	164,7	22
88 Vosges	42,9	173,6	23
89 Yonne	47,1	136,4	33
90 Territoire de Belfort.....	15,9	66	24
91 Essonne	79,3	743,1	11
92 Hauts-de-Seine	259,4	2 272,4	11
93 Seine-Saint-Denis	163,6	998,1	16
94 Val-de-Marne	209,8	1 258,1	17
95 Val-d'Oise	76	691,4	11
France métropolitaine	7 322,1	33 144	22

On parle beaucoup d'impôt sur le capital. L'impôt local actuel est très largement un impôt sur le capital. C'est évident, pour la part de l'assiette de l'impôt de la taxe professionnelle qui repose sur le montant des investissements, mais c'est également vrai pour tous les impôts qui se rattachent au revenu cadastral car un au moins des modes de calcul de ce revenu repose directement sur la valeur vénale du bien concerné, et, en tout cas, les loyers sont plus ou moins liés à la valeur des immeubles loués.

Il y a cependant exception pour certains terrains à bâtir qui sont classés comme terre agricole, c'est-à-dire très loin de leur valeur vénale. Dans les autres cas, les impôts locaux sont vraiment des impôts sur le capital, impôts payés sur la fortune du contribuable, que l'année qui précède l'imposition lui ait ou non été favorable et que ses biens lui aient ou non donné des revenus.

3. — Sécurité.

Les quatre impôts locaux sont bien connus et assis de façon stable même s'ils ont été un peu rajeunis.

Nous disons que c'est un avantage car les collectivités locales ont besoin de ressources qui varient peu d'une année sur l'autre et qui échappent aux fluctuations de l'économie.

C'est aussi un avantage pour les contribuables que d'avoir une dette fiscale relativement fixe et qu'ils sont habitués à acquitter.

Nous avons assez insisté sur la nécessité de la prudence dans les réformes en matière de finances locales pour qu'on mesure l'intérêt pratique présenté par des impôts multi-centenaires dont le fondement n'est guère discuté, même si leur montant et leurs modalités de calcul font l'objet de contestations.

B. — INCONVÉNIENTS

1. — Poids des impôts.

Nous avons dit que la contrepartie des avantages du système actuel, c'est d'abord qu'ils sont lourds. Bornons-nous à cet égard à quelques remarques.

Chacune des catégories d'assujettis se plaint du poids actuel des impôts locaux, évoquant avec nostalgie l'époque, qui n'est pas si lointaine, où les impôts locaux étaient relativement légers.

Les propriétaires font valoir que dans nombre de cas l'impôt atteint ou dépasse le revenu net. C'est spécialement fréquent pour le foncier non bâti. Les assujettis à la taxe d'habitation soulignent qu'ils constituent la masse des contribuables qui paient malgré la modicité de leurs ressources un impôt qui peut atteindre plusieurs mois de loyers. Les redevables de la taxe professionnelle mettent en avant le rôle économique et la gêne que leur cause un impôt local souvent très lourd alors surtout que les exonérations à la base, décidées en 1975, ont eu pour effet à elles seules de majorer l'impôt de 12 % pour les autres contribuables.

Tout cela est indiscutable et pour une large part inéluctable car l'accroissement des impôts locaux est nécessité par l'accroissement des services rendus aux administrés et — heureusement ou malheureusement — il ne semble pas que les progrès de ces services soient prêts de s'arrêter.

A cela, on ne peut trouver qu'un remède d'ensemble qui serait la prise en charge par l'Etat de certaines dépenses actuellement supportées par les communes. C'est, semble-t-il, ce qui est envisagé par le Gouvernement et qu'il entend proposer par la loi-cadre. Mais ce n'est aucunement impliqué par le projet actuel qui garde toute la valeur quel que soit le montant des charges des collectivités locales puisque ce texte tend avant tout à une fiscalité plus juste et que cette fiscalité subsistera même si les dépenses locales sont réduites.

2. — *La localisation est source d'inégalités.*

Du point de vue du contribuable les inégalités sont évidentes : quand il compare sa feuille d'impôt aux autres feuilles d'impôt de communes, départements ou de régions différentes, des différences d'imposition souvent très importantes apparaissent à l'évidence.

Encore faut-il s'entendre et distinguer les inégalités légitimes et les inégalités injustifiables. L'inégalité est légitime dans la mesure où elle traduit des gestions différentes des collectivités locales. Une politique plus dispendieuse peut avoir des avantages qui amènent naturellement les contribuables à payer un prix plus élevé. Une politique économe plaira aux contribuables mais sera discutée par ceux qui attendent plus des autorités locales.

En démocratie, c'est aux électeurs de décider, de juger, de faire entendre ce qu'ils souhaitent à cet égard et la diversité est la condition même de la liberté.

Il y a également des inégalités d'impôts justifiables dans la mesure où certaines collectivités assument des frais et des charges qui tiennent à leur importance ou à leur situation. Le centre d'une ville joue par rapport aux banlieues ou par rapport aux campagnes un rôle important, avons-nous dit, il est normal que ses ressources fiscales soient plus élevées. De même, une ville résidentielle un peu luxueuse pourra demander davantage par habitant pour faire face à des exigences plus grandes. Il y a des niveaux de vie de communes comme il y a des niveaux de vie de personnes privées.

On ne peut supprimer toutes les inégalités municipales ; il faut en être conscient quitte aux habitants à en tirer les conséquences en votant au besoin comme on dit avec « leurs pieds », c'est-à-dire en démenageant quand ils jugent les impôts exagérés et le cas n'est nullement théorique.

3. — *L'inertie.*

Le principal grief à faire au système actuel, c'est son inertie, son anachronisme, son caractère suranné qui ont conduit à des inégalités, elles injustifiables.

Il y a au moins trois inégalités de cette sorte :

a) Inégalité entre les bases d'imposition selon les lieux ;

b) Inégalité entre le poids de chacune des quatre taxes, même dans des collectivités très semblables, ce qui se traduit par des inégalités de taux ;

c) Enfin, inégalité de potentiel fiscal entre collectivités même très semblables.

a) *L'inégalité des bases d'imposition* selon les lieux n'existe plus guère pour la taxe professionnelle car pour cette taxe, les bases de calcul sont homogènes dans l'ensemble du pays, sous réserve toutefois du blocage intervenu en 1976, qui crée une catégorie d'assujettis privilégiés, ceux qui, payant la patente avant 1975, voient toujours leur taxe professionnelle limitée à proportion des bases de leur patente d'autrefois. Hormis ce cas aberrant, la taxe professionnelle est calculée de façon moderne et partout identique en partant des investissements et des salaires.

Il n'en va pas de même pour les trois autres taxes qui toutes reposent sur les évaluations cadastrales. Ces évaluations sont généralement homogènes dans de petites régions, mais elles ne le sont guère dans l'ensemble du pays. Certes, la loi est unique et elle fixe en principe le mode de calcul du revenu cadastral mais l'interprétation qui est donnée à la loi a varié assez sensiblement de région à région ou département à département.

De plus, la difficulté des révisions cadastrales n'a pas permis de suivre les évolutions économiques aussi vite qu'elles se produisent d'où des disparités parfois considérables qui naissent avec le temps et faussent l'assiette des impôts locaux.

b) *L'inégalité de taux* est énorme à l'intérieur du pays. Inégalité qui fait que même si les bases d'imposition avaient été très exactement calculées, il y aurait des situations toutes différentes selon les lieux. L'origine principale de ces inégalités de taux, nous l'avons indiqué, c'est le vieux système de la répartition qui a pour conséquence de surcharger plus ou moins considérablement une ou plusieurs des quatre taxes et de favoriser les autres taxes souvent dans des proportions invraisemblables.

Quelques explications sont ici nécessaires : rappelons qu'actuellement les taux des taxes ne sont pas fixés par les collectivités locales qui ne peuvent décider que du poids total des impôts directs locaux. Ce poids est ensuite réparti par les services fiscaux entre les quatre impôts locaux d'après des bases immuables. Quand la collectivité majeure ou mineure les produits qu'elle attend de l'impôt, elle fait varier tous les taux dans la même proportion sans pouvoir en rien modifier leur proportion si inégales que ces proportions puissent être et si variables qu'elles soient de commune à commune ou de département à département.

A cela s'ajoute bien évidemment l'inégale répartition des ressources sur le territoire, notamment en matière de taxe professionnelle. La création ou la disparition d'une grande entre-

prise suffit à rendre une commune riche ou pauvre du jour au lendemain. Le développement de l'habitat avec des constructions nouvelles peut aussi enrichir la commune, de même que l'installation de commerces importants, sans que l'activité municipale soit la source de cet enrichissement. Le système de la répartition interdit une exacte prise en compte de ces divers changements.

Les résultats sont ahurissants d'incohérence. La dispersion des taux autour des moyennes est extrême et les variations de commune à commune ou de département à département tout à fait surprenantes. Ainsi, dans un département du Centre, pris au hasard, on a pu relever les variations de taux communal suivantes, sans proportion avec le taux moyen national et le taux moyen départemental :

	VARIATION des taux.	TAUX moyen national.	TAUX moyen départemental.
Taxe professionnelle	De 0,931 à 158	9,2	12,05
Taxe d'habitation	De 0,963 à 28,3	12,94	13,18
Taxe foncière sur les propriétés bâties	De 1,80 à 52,1	14,03	18,59
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	De 31,7 à 782	66,89	148,35

A la lecture de ce tableau, il apparaît que les variations les plus grandes concernent la taxe professionnelle et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Cela s'explique, il s'agit d'un département qui, en un siècle, a perdu la moitié de sa population et où l'agriculture, autrefois sa richesse principale, a perdu de son importance. La valeur locative des terres a baissé avec leur rendement, bien que le jeu des vieux éléments de répartition fasse toujours supporter une très grande part du produit fiscal au foncier non bâti. C'est d'autant plus sensible que dans certaines communes, il y a très peu d'habitants et presque pas d'autre matière imposable que la terre dont une part maintenant consacrée à des forêts nouvelles est exonérée.

Quant à la taxe professionnelle qui frappe les industries et les grands commerces du département, elle a, du fait du ralentissement de l'activité globale, une base moins large que celle qu'avait autrefois la patente tout en devant pourtant fournir des ressources du même ordre.

Le tableau suivant montre que les différences ne concernent pas seulement les communes mais au moins autant les départements. Certains étaient frappés plus lourdement à une taxe, d'autres à une autre taxe.

Pour la taxe d'habitation, c'est le Nord, les Bouches-du-Rhône et l'Ille-et-Vilaine qui ont les taux les plus élevés. Pour le foncier

bâti, c'est l'Aude, le Maine-et-Loire et l'Orne. Pour le foncier non bâti, c'est la Lozère, le Lot et le Tarn-et-Garonne et pour la taxe professionnelle, c'est l'Yonne, le Vaucluse et le Var.

On trouve sur ce tableau des écarts de 1 à 1,39 pour les taxes d'habitation, de 1 à 3,76 pour le foncier non bâti et de 1 à 1,86 pour la taxe professionnelle quand il s'agit du taux moyen communal.

La dispersion est spécialement grande pour le foncier non bâti.

TABLEAU I

Taux communaux moyens de chacune des quatre taxes par département (1977).

DEPARTEMENTS	TAXE foncière sur les propriétés bâties.	TAXE foncière sur les propriétés non bâties.	TAXE d'habitation.	TAXE professionnelle.
Ain	11,52	63,44	9,85	8,19
Aisne	13,25	34,92	13,10	5,51
Allier	12,50	52,86	11,17	9,78
Alpes-de-Haute-Provence	16,56	71,12	7,20	10,10
Alpes (Hautes-).....	14,16	124,14	5,47	6,33
Alpes-Maritimes	6,80	14,61	11,48	12,33
Ardèche	11,03	101,97	8,17	7,78
Ardennes	13,92	37,78	12,50	5,28
Ariège	9,88	119,46	5,66	8,08
Aube	19,34	41,80	13,98	6,59
Aude	27,89	140,64	12,79	13,34
Aveyron	11,94	106,61	7,12	8,54
Bouches-du-Rhône	15,34	50,82	23,59	11,59
Calvados	19,77	40,60	10,59	7,87
Cantal	18,59	148,35	13,18	12,05
Charente	19,91	82,25	9,60	9,73
Charente-Maritime	17,86	66,29	9,34	9,63
Cher	15,87	67,93	13,59	9,67
Corrèze	16,21	135,79	8,88	11,31
Corse-du-Sud	5,91	53,70	10,54	9,73
Corse (Haute-).....	6,60	41,98	9,52	11,74
Côte-d'Or	19,31	49,23	12,67	8,41
Côtes-du-Nord	18,18	105,90	14,79	11,56
Creuse	12,69	86,52	10,10	9,62
Dordogne	20,89	132,03	8,53	8,71
Doubs	14,28	19,71	12,81	7,58
Drôme	12,32	86,88	9,35	7,10
Eure	17,22	46,61	9,06	5,19
Eure-et-Loir	19,34	54,83	11,64	7,92
Finistère	14,01	62,37	12,78	8,71
Gard	17,43	87,80	12,20	10,01
Garonne (Haute-).....	14,69	114,44	10,98	11,14
Gers	21,33	113,01	9,28	10,85
Gironde	10,30	58,43	8,47	7,30
Hérault	13,78	97,94	9,92	10,42
Ille-et-Vilaine	16,47	63,14	16,96	11,11
Indre	18,61	73,82	14,20	11,14
Indre-et-Loire	18,45	86,48	15,38	8,84
Isère	18,04	66,21	10,86	10,35
Jura	13,47	41,29	8,33	4,38
Landes	9,37	53,06	9,74	7,41
Loir-et-Cher	22,02	97,02	14,98	9,05

DEPARTEMENTS	TAXE foncière sur les propriétés bâties.	TAXE foncière sur les propriétés non bâties.	TAXE d'habitation.	TAXE professionnelle.
Loire	16,32	51,83	13,20	10,21
Loire (Haute).....	14,16	112,90	8,70	9,01
Loire-Atlantique	14,93	68,30	15,75	12,90
Loiret	18,09	81,09	11,46	8,40
Lot	14,23	201,81	6,15	9,07
Lot-et-Garonne	18,38	119,09	9,39	9,39
Lozère	13,58	250,50	5,77	9,55
Maine-et-Loire	22,77	78,98	14,47	9,77
Manche	16,24	42,55	10,21	6,80
Marne	14,51	30,66	14,24	6,10
Marne (Haute).....	18,51	48,28	9,71	5,10
Mayenne	21,72	63,57	15,14	9,23
Meurthe-et-Moselle	12,36	29,84	11,28	7,65
Meuse	16,03	32,56	9,15	4,52
Morbihan	17,55	77,13	10,57	8,16
Moselle	9,37	75,92	11,96	6,02
Nièvre	15,72	51,87	12,09	8,48
Nord (Lille).....	12,20	42,60	18,09	7,95
Nord (Valenciennes).....	12,20	42,60	18,09	7,95
Oise	16,56	62,69	10,77	5,75
Orne	22,55	61,90	13,36	7,22
Pas-de-Calais	17,64	54	15,35	8,27
Puy-de-Dôme	12,78	109,38	9,44	6,47
Pyrénées-Atlantiques	7,51	38,37	9,63	8,53
Pyrénées (Hautes).....	8,39	62,17	5,75	9,19
Pyrénées-Orientales	11,42	47,57	8,75	9,98
Bas-Rhin	7,17	71,24	8,33	5,27
Haut-Rhin	13,06	107,58	12,97	9,11
Rhône	9,80	52,98	10,67	7,91
Saône (Haute).....	12,56	43,13	5,83	4,85
Saône-et-Loire	17,90	59,32	12,37	7,93
Sarthe	13,30	64,11	9,09	5,29
Savoie	12,04	101,87	7,92	10,79
Savoie (Haute).....	8,76	69,34	8,44	9,50
Paris	7,86	14	13,40	9,22
Seine-Maritime	20,29	55,96	14,10	6,35
Seine-et-Marne	17,04	65,78	11,96	6,36
Yvelines	9,94	52,43	10,89	6,36
Sèvres (Deux).....	17,25	101,16	13,65	10,25
Somme	18,09	53,59	13,55	6,77
Tarn	14,42	87,24	6,02	8,61
Tarn-et-Garonne	17,29	182,04	7,03	10,10
Var	13,89	58,59	11,63	14,47
Vaucluse	15,48	81,11	12,15	16,81
Vendée	10,17	49,09	9,76	8,27
Vienne	16,78	78,45	14,06	10,42
Vienne (Haute).....	17,42	88,56	14,89	11,39
Vosges	14,04	36,03	12,63	6,61
Yonne	15,61	78,23	10,14	17,30
Territoire de Belfort.....	8,30	33,66	8,42	7,48
Essonne	12,41	57,84	13,32	8,14
Hauts-de-Seine	7,87	16,95	9,38	6,62
Seine-Saint-Denis	15,96	33,17	14,33	13,86
Val-de-Marne	14,26	26,76	12,46	11,99
Val-d'Oise	14,46	45,74	13,28	9,37
Ensemble	14,03	66,89	12,94	9,28

Si de la comparaison de département à département on passe à des comparaisons entre communes voisines, on ne trouve pas une moindre dispersion.

Nous citerons les chiffres concernant un canton de l'Ouest pris lui aussi tout à fait au hasard. Tous les taux sont divers et cette diversité ne tient qu'à des raisons purement historiques, la diminution d'importance de la richesse agricole augmentant le taux du foncier non bâti tandis que l'apparition d'activités industrielles dans telle ou telle commune se traduit par une baisse relative non seulement du taux de la taxe professionnelle mais aussi du taux de tous les autres impôts locaux.

On constatera que dans deux communes proches où le calcul du revenu cadastral s'est fait de façon très semblable, le taux de la taxe d'habitation varie de 1 à 2,7, celui du foncier non bâti de 1 à 16,1, celui du foncier bâti de 1 à 4 et celui de la taxe professionnelle de 1 à 11.

On notera que les communes qui ont un taux élevé pour certaines taxes ne sont pas les mêmes que celles qui ont un taux élevé pour d'autres taxes. Tout cela à cause du système de la répartition, peut-être équitable il y a 100 ou 200 ans mais qui n'est pas adapté à une époque où des changements rapides interviennent, ce qui est le cas du canton pris en exemple, récemment industrialisé, plus peuplé que naguère et dont l'activité agricole importante en elle-même est néanmoins passée du premier au second plan.

TABLEAU II

CARACTERISTIQUES des communes.	TAUX d'habitation.	TAUX COMMUNAUX APPLIQUES EN 1978		
		Foncier bâti.	Foncier non bâti.	Taxe professionnelle.
1. Chef-lieu de canton (5 000 habitants)	12,3	14,1	68,1	9,93
2. 3 000 habitants (grosses usines).	11	4,77	43,3	4,30
3. 700 habitants	31,2	21,8	88,4	10,2
4. 700 habitants	17,4	12,1	65,3	9,54
5. 1 850 habitants (notaires, médecins, pharmaciens, industrie, fermiers)	12,3	4,77	44,4	5,88
6. 840 habitants (pas d'industrie)..	16,6	21,8	88,4	10,2
7. 1 700 habitants (deux grosses industries)	6	6,09	25,8	2,63
8. 2 000 habitants (gros établissements d'enseignement)	13,8	9,25	55,2	6,49
9. 950 habitants (trois entreprises, environ 120 salariés en tout)..	12,3	9,95	56	7,98
10. 750 habitants	15,2	13,6	61,8	14,1

CARACTERISTIQUES des communes.	TAXE d'habitation.	TAUX COMMUNAUX APPLIQUES EN 1978		
		Foncier bâti.	Foncier non bâti.	Taxe professionnelle.
11. 1 500 habitants (industrialisée récemment)	7,68	3,63	30,6	2,41
12. 1 550 habitants	11,6	14,3	49,6	5,54
13. 400 habitants (presque pas de commerce ni d'artisanat, perte de population)	16,6	76,8	20	19,5
14. Taux moyen des communes des départements	9,76	10,17	49,09	8,27
15. Taux départemental	7,41	7,90	95,3	5,15

Encore convient-il d'ajouter que, pour mesurer les charges des contribuables, il faut totaliser l'impôt communal et les taxes départementales, plus éventuellement, les taxes annexes.

Or, de département à département, les différences de taux sont notables comme le démontre le tableau suivant.

TABLEAU III

Taux départementaux moyens de chacune des quatre taxes.

DEPARTEMENTS	TAXE foncière sur les propriétés bâties.	TAXE foncière sur les propriétés non bâties.	TAXE d'habitation.	TAXE professionnelle.
Ain	6,23	34,70	4,91	5,04
Aisne	12,50	36,60	11,80	5,38
Allier	7,30	26,30	6,35	6,12
Alpes-de-Haute-Provence	7,83	36,30	2,94	4,33
Alpes (Hautes).....	13,50	115,09	4,82	6,36
Alpes-Maritimes	3,03	7,10	5,10	5,24
Ardèche	8,33	73,79	5,46	6,09
Ardennes	11,50	29,40	8,86	4,98
Ariège	5,22	41,50	2,61	5,03
Aube	14	35,80	9,75	4,48
Aude	11,60	46,10	5,20	6,02
Aveyron	9,49	67,60	5,59	7,64
Bouches-du-Rhône	3,84	9,49	6,27	2,90
Calvados	14,10	35,40	6,81	5,02
Cantal	10	90	6,52	6,80
Charente	11,80	40	5,51	5,58
Charente-Maritime	12,10	37	6,05	6,42
Cher	8,03	35,60	6,67	5,16
Corrèze	7,40	50,20	3,96	5,71
Corse-du-Sud	5,26	40,09	9,74	9,88
Corse (Haute).....	5,52	40,29	8,03	10,20
Côte-d'Or	10,20	37	6,21	4,28
Côtes-du-Nord	7,07	34,50	5,70	4,41
Creuse	6,86	44,30	5,60	5,74
Dordogne	8,07	48,30	3,24	3,67

DEPARTEMENTS	TAXE foncière sur les propriétés bâties.	TAXE foncière sur les propriétés non bâties.	TAXE d'habitation.	TAXE professionnelle.
Doubs	6,51	17,30	4,87	3,55
Drôme	9,37	64,96	6,66	5,84
Eure	10,10	36,30	5,29	2,96
Eure-et-Loir	10,60	37,60	6,22	4,19
Finistère	6,86	23,20	6,41	4,34
Gard	7,47	34,90	5,09	4,87
Garonne (Haute).....	11	82,70	7,61	8,29
Gers	10,80	60,70	4,73	5,75
Gironde	6,71	22,80	5,14	5,13
Hérault	8,52	44,40	6,56	7,21
Ile-et-Vilaine	6,25	21,80	5,98	4,41
Indre	6,21	36,20	6,24	5,03
Indre-et-Loire	7,33	33,30	6,15	3,71
Isère	7,27	44,20	4,54	4,30
Jura	12,50	48,30	7,14	4,48
Landes	6,13	28,70	6,14	4,92
Loir-et-Cher	8,46	40,60	5,69	3,73
Loire	5,17	17,20	4,04	3,39
Loire (Haute).....	10,60	91,59	6,44	7,13
Loire-Atlantique	6,73	26,80	7,08	5,89
Loiret	6,84	32,50	4,37	3,18
Lot	10	137	4,05	6,87
Lot-et-Garonne	12,70	75,20	6,33	6,62
Lozère	6,71	146,99	2,73	5,23
Maine-et-Loire	8,20	29	5,20	3,59
Manche	12,50	33,70	7,47	5,11
Marne	7,78	12,80	7,71	3,65
Marne (Haute).....	11,80	36	6,29	3,45
Mayenne	9,63	28,80	6,48	4,20
Meurthe-et-Moselle	6,82	21,70	6,27	4,53
Meuse	16	49	8,57	4,96
Morbihan	12,50	43,90	7,31	5,97
Moselle	7,05	68,80	8,64	4,64
Nièvre	9,45	43,50	7,07	5,21
Nord (Lille).....				
Nord (Valenciennes).....	4,71	14,90	7,13	3,16
Oise	11,20	39,30	7,14	4,08
Orne	15,10	43,30	8,48	4,75
Pas-de-Calais	7,30	26	6,76	4
Puy-de-Dôme	10,30	67,80	7,99	5,58
Pyrénées-Atlantiques	5,55	19,30	7,05	7,05
Pyrénées (Hautes).....	6,75	34,29	5,17	6,87
Pyrénées-Orientales	8,05	22,80	6,28	7,41
Bas-Rhin	5,14	45	5,95	3,81
Haut-Rhin	5,41	55,60	5,22	4,30
Rhône	4,37	13,90	5,12	3,57
Saône (Haute).....	13,80	61,60	6,24	5,34
Saône-et-Loire	8,63	32,80	5,57	3,88
Sarthe	9,24	31,20	6,73	4,41
Savoie	5,54	42,59	3,75	5,56
Savoie (Haute).....	3,13	18,80	3,06	3,50
Seine-Maritime	14,50	41,50	9,35	4,70
Seine-et-Marne	9,99	43,50	6,02	4,06
Yvelines	3,63	16,80	3,91	2,42
Sèvres (Deux).....	6,67	37,90	5,26	4,12
Somme	12	36	9,21	4,78
Tarn	8,38	56,30	3,46	5,30
Tarn-et-Garonne	9,84	107	4	6,02

DEPARTEMENTS	TAXE foncière sur les propriétés bâties.	TAXE foncière sur les propriétés non bâties.	TAXE d'habitation.	TAXE professionnelle.
Var	4,07	16	3,37	3,86
Vaucluse	6,30	32,80	4,90	6,61
Vendée	6,49	28,90	6,11	4,80
Vienne	7,20	33,20	5,95	4,66
Vienne (Haute-).....	6,63	30,70	5,83	4,59
Vosges	8,36	29,30	6,89	4,28
Yonne	9,36	46,90	5,90	4,48
Territoire de Belfort.....	5,53	31	5,46	4,97
Essonne	4,44	20,70	4,61	3,12
Hauts-de-Seine	4,88	8,89	5,97	4,01
Seine-Saint-Denis	5,87	11	5,14	5,37
Val-de-Marne	7,58	12,30	6,38	6,11
Val-d'Oise	5,77	17,90	5,03	3,84
Ensemble	7,68	32,50	5,18	4,82

La diversité que l'on constate à la lecture de ce tableau s'explique de bien des manières, mais notamment par des variations dans la répartition de certaines charges qui, selon les départements, incombent plus ou moins aux communes.

Tout cela est tellement complexe qu'il est difficile d'en saisir tous les détails mais ces quelques exemples suffisent à montrer l'urgence du projet de remise en ordre des impôts locaux qui vous est soumis.

III. — Présentation du projet.

Le projet que nous examinons n'est qu'un élément de la réforme entreprise par le Gouvernement pour améliorer la situation des collectivités locales. Le soulagement doit leur venir surtout des transferts de charges reprises par l'Etat en application des dispositions de la future loi-cadre, texte qui n'est pas encore soumis au Parlement et qui ne doit pas être voté avant le printemps de 1979.

Or, ce soulagement constitue la première revendication des élus locaux, ce qui explique que beaucoup d'entre eux aient cru devoir demander en première analyse que l'examen des textes sur la dotation globale de fonctionnement et sur l'impôt direct local soit différé jusqu'à l'examen de la loi-cadre.

Pourtant, un tel raisonnement ne semble pas résister à l'analyse. Certes, voter toutes les réformes d'un seul coup eût permis certaines

synthèses mais il faut bien admettre que les deux textes qui sont actuellement soumis au Parlement ont leur valeur propre puisqu'ils tendent à mieux répartir les ressources entre les collectivités, problème qu'il faudra résoudre en lui-même et quelles que soient les modifications que la loi-cadre apportera à la répartition des charges entre Etat et collectivités locales. Il y a même, par certains côtés, avantage à ne pas tout réformer à la fois. Nous avons montré longuement combien il fallait être prudent en matière de finances locales et, pour ce motif, nous n'avons proposé que des réformes très progressives pour la dotation globale d'équipement afin de permettre éventuellement de voter des modifications si cela apparaissait nécessaire, dans cette hypothèse, et au cas — qui semble peu vraisemblable — où les dispositions de la loi-cadre modifieraient les positions prises dès cette année.

Ce qui est vrai, c'est que la loi sur la dotation globale de fonctionnement et la loi sur la fiscalité locale sont étroitement liées et doivent être examinées corrélativement puisqu'elles ont le même but de justice entre les communes et entre les contribuables. Il ne faut pas que les effets des deux lois se cumulent ou se contrarient pour créer de trop brusques changements ou, au contraire, annuler leurs efforts.

Retarder le vote de ces deux lois serait aussi retarder — quoi qu'on en ait dit — le soulagement que bon nombre de budgets locaux peuvent y trouver. Le fait que les textes n'augmentent pas les ressources locales au détriment du budget de l'Etat ne doit pas dissimuler qu'indirectement ces lois permettront d'équilibrer plus aisément beaucoup de budgets.

Surcharger des contribuables déjà écrasés d'impôts est impossible mais augmenter le fardeau de contribuables très sous-taxés — nous avons montré qu'il y en a un bon nombre — est non seulement possible mais souhaitable du point de vue de l'équité comme pour l'équilibre de nombreux budgets locaux.

D'aucuns auraient voulu une simulation complète des conséquences des projets pour chacune des communes de France. On comprend ce souhait mais il faut dire bien franchement qu'il est impossible à réaliser pleinement et cela pour différents motifs : d'abord tant que le Parlement n'a pas arrêté ses positions le contenu des textes est très incertain ; ensuite, les décisions de chacune des collectivités locales modifieront beaucoup la portée du texte et on ne peut faire que des hypothèses sur ces discussions. Le tableau suivant souligne les imbrications des différents articles de ce texte sur chacune des taxes et montre combien il y aura de « variables », comme disent les mathématiciens, à prendre en compte.

TABLEAU IV

Incidence du projet sur chacune des quatre taxes.

a) *Taxes foncières sur les propriétés bâties
et sur les propriétés non bâties.*

Incidence sur les taux, dès 1979.

Article premier : vote direct des taux.

Article 2 : lien entre le taux de taxe professionnelle et le taux moyen des autres taxes.

Incidence indirecte sur les taux, dès 1979.

Article 3 : rapprochement des taux communaux de taxe professionnelle.

Article 4 : péréquation des ressources exceptionnelles de taxe professionnelle.

Incidence sur les bases (à partir de 1980).

Article 10 : actualisation des valeurs locatives foncières.

b) *Taxe d'habitation.*

Incidence sur les taux, dès 1979.

Article premier : vote direct des taux.

Article 2 : lien entre le taux de taxe professionnelle et le taux moyen des autres taxes.

Article 9 : application d'un taux unique pour la taxe d'habitation revenant aux communautés urbaines et aux districts.

Incidence indirecte sur les taux, dès 1979.

Article 3 : rapprochement des taux communaux de taxe professionnelle.

Article 4 : péréquation des ressources exceptionnelles de taxe professionnelle.

Incidence sur les bases (à partir de 1980).

Article 8 : aménagement des abattements de taxe d'habitation.

Article 10 : actualisation des valeurs locatives foncières.

c) Taxe professionnelle.

Article premier : vote direct des taux.

Article 2 : lien entre le taux de taxe professionnelle et le taux moyen des autres taxes.

Article 3 : rapprochement des taux communaux de taxe professionnelle.

Article 4 : péréquation des ressources exceptionnelles de taxe professionnelle.

Incidence sur les bases, dès 1979.

Article 6 : imposition des professions libérales à la taxe professionnelle.

Incidence sur les bases (à partir de 1980).

Article 10 : actualisation des valeurs locatives foncières.

Incidence directe sur les cotisations, dès 1979.

En dépit de ces multiples interférences, le Ministère des Finances a entrepris de donner aussi largement que possible satisfaction à ceux qui réclament des simulations et il a mis à la disposition du rapporteur de très volumineux documents. D'une part, on a étudié les conséquences de chacune des dispositions du projet comme on a étudié les conséquences du projet sur la dotation globale de fonctionnement, et on a ensuite entrepris d'additionner ces prévisions.

L'intérêt de ces études est certain, mais, malgré tout, puisqu'il subsiste inéluctablement une marge d'incertitudes, pour éviter toute erreur nous avons proposé de n'appliquer les réformes envisagées qu'une à une et successivement afin de mesurer la portée exacte avant d'y ajouter d'autres bouleversements.

De même que les physiciens s'efforcent pour saisir la réalité des choses de ne modifier qu'un seul élément à la fois, ce qui permet d'apprécier le rôle de cet élément, il a paru raisonnable à la commission de ne pas bouleverser simultanément toutes les bases des finances locales. C'est le motif qui a conduit la Commission des Lois à suggérer de faire une application partielle et limitée du projet sur la dotation globale de fonctionnement et en ne demandant cette application que pour 1979 afin de connaître les résultats des importants changements qu'implique l'adoption du nouveau mode de répartition de cette dotation, avant de réaliser cette

réforme pourtant essentielle et de faire varier d'autres éléments susceptibles eux aussi de changer plus ou moins profondément la situation financière des collectivités concernées.

Autrement dit, l'année 1979 pourrait être celle de la mise en place de la dotation globale de fonctionnement, et les années suivantes, des années de mise en place progressive de certaines réformes contenues dans le présent projet.

La pénible expérience de 1975 à propos de la taxe professionnelle l'a suffisamment montré et, nous l'avons rappelé, tout changement brutal en la matière tourne à la catastrophe, mais ce serait aussi une catastrophe que de voir échouer une fois de plus des réformes dont chacun convient qu'elles sont des plus urgentes. Il est indispensable de sortir au plus tôt d'un *statu quo* que personne n'ose défendre ouvertement.

A cet égard, le présent projet s'inspire visiblement d'une analyse des faits qui rejoint celle que nous avons présentée. Il tend à conserver les qualités que présente l'actuel système d'impôts directs, sa productivité, sa localisation indispensable pour maintenir la liberté locale et la continuité avec la situation actuelle, continuité due notamment au système des signes extérieurs.

Mais, en même temps, le texte tente de limiter les inconvénients dont nous avons parlé :

- poids élevé des impôts pour les plus lourdement frappés ;
- inégalité due à l'inégale répartition des ressources ;
- et enfin sclérose des textes en vigueur conduisant à d'invraisemblables anomalies.

Sous réserve de ces observations générales, les mesures que contient ce projet sont si diverses que le mieux est, nous semble-t-il, de les examiner avec les articles correspondants, chacun de ces articles ayant une portée bien distincte.

Disons seulement qu'il y a quatre innovations principales dans ces textes :

- 1° La libération des taux de l'impôt local, laissée assez largement à la discrétion des collectivités concernées (articles 1^{er} à 3) ;
- 2° Les modifications profondes de la taxe professionnelle tendant à la fois à égaliser le potentiel fiscal des communes et à limiter les charges des entreprises (articles 4 à 7) ;
- 3° Les abattements de taxe d'habitation (articles 8 et 9) ;
- 4° Un article sur la réévaluation des bases foncières (article 10), enfin, trois articles divers d'importance moindre.

Nous proposons d'insérer dans le texte même de la loi des titres permettant de distinguer les différents problèmes que nous étudierons successivement.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

Fixation des taux des impôts locaux.

Articles premier à 3.

Ayant souligné les anomalies de la situation actuelle en matière de taux, nous pouvons dire qu'il est très heureux qu'une des dispositions essentielles du texte tente d'y remédier en remettant la responsabilité de cette mise en ordre aux collectivités locales elles-mêmes ; la solution est libérale et est sans doute la meilleure, la diversité des situations se prêtant mal à l'adoption de règles générales, fussent-elles complexes.

A vrai dire, le projet gouvernemental dans ses articles premier et 2 n'est toutefois pleinement libéral que pour trois taxes : taxes foncières et taxes d'habitation, dont les taux seraient librement déterminés par les autorités locales élues.

Pour la quatrième taxe au contraire, la taxe professionnelle, la liberté des élus est très limitée ; selon le projet, ils ne pourraient élever le taux de la taxe professionnelle qu'à proportion de la croissance moyenne des taux des trois autres taxes, sous réserve d'une exception limitée : un demi-point de plus tant que le taux de la taxe professionnelle n'atteint pas 10 %.

Il y a à cette limitation de liberté d'excellentes raisons. Il peut être en effet tentant pour des élus locaux de reporter le poids de l'impôt sur la taxe professionnelle, la seule des quatre taxes qui puisse être plus ou moins « exportée », tandis que les trois autres taxes pèsent nécessairement sur la population locale.

On comprend les inquiétudes manifestées à ce sujet par les entreprises déjà surchargées de mille façons, aussi bien par l'impôt d'Etat que par les cotisations sociales ou professionnelles. Augmenter la charge des entreprises par les impôts locaux, c'est alourdir encore un poids déjà écrasant.

Toutefois, à ce raisonnement valable en lui-même, on ne peut manquer d'objecter qu'il y a d'autres anomalies que celles qui concernent le taux de la taxe professionnelle. Les tableaux que nous avons

présentés en font foi et il n'est pas permis d'ignorer que dans beaucoup de cas la taxe professionnelle est à un taux très inférieur à ce qu'il devrait être si le jeu des règles de la répartition n'avait pas complètement faussé l'équilibre à leur avantage. Les chiffres que nous avons indiqués dans ce rapport le montrent amplement. Que signifie un taux de taxe professionnelle de moins de 2 % comme il y en a, quand la moyenne nationale est à près de 10 ? Interdire de corriger ces disproportions, ce n'est pas seulement éviter de surcharger les redevables de la taxe professionnelle, c'est tout simplement maintenir les privilèges d'un certain nombre de ces redevables.

C'est d'autant plus surprenant comme manière de faire que les entreprises elles-mêmes ne manquent jamais de souligner avec raison que les inégalités de taux de la taxe professionnelle faussent la concurrence. A certains moments, on a même utilisé cet argument pour justifier la départementalisation de la taxe. Il paraît donc indispensable de permettre plus de souplesse que ne le fait le projet du Gouvernement quant à la taxe professionnelle, pour lui permettre de rejoindre un niveau équivalent à celui des autres taxes si besoin est.

Il faut de surcroît éviter de surcharger non pas seulement la taxe professionnelle, mais éventuellement aussi l'une des trois autres taxes. Telle est, en effet, la crainte majeure des redevables de ces autres taxes. Ceux qui paient la taxe d'habitation redoutent avec raison le contrecoup des mesures prises en faveur des assujettis à la taxe professionnelle. Les redevables du foncier bâti et non bâti, outre cette crainte, ont celle de voir la taxe d'habitation remplacée totalement ou partiellement par des impôts fonciers majorés, ce qui bouleverserait bien des situations économiques et, de façon générale, les rapports entre propriétaires et locataires. C'est compte tenu de tout cela que l'ordonnance de 1959 était à la fois plus libérale que le projet actuel quant à la taxe professionnelle et plus prudente pour les autres variations de taux. Nous avons dit qu'on avait imaginé de pouvoir assez bien harmoniser les bases des quatre taxes pour qu'on pût voter un taux unique et malgré cette harmonisation, l'ordonnance prévoyait que pour une ou plusieurs de ces taxes les autorités locales seraient en mesure de décider de majorer de 20 % le taux unique. Les élus avaient la même liberté pour la taxe professionnelle que pour les trois autres taxes, ce qui n'est plus du tout le cas dans le système du Gouvernement.

Il ne faut pas non plus se cacher une autre difficulté. la crainte que manifestent bon nombre d'élus locaux devant le bouleversement que le projet va apporter dans la vie de leur collectivité. Ils se demandent en particulier si leurs conseils ne vont pas se trouver divisés par des conflits d'intérêts difficiles à régler à l'échelon local, notamment entre agriculteurs et industriels ou entre propriétaires

et locataires. Selon les options de tel ou tel conseil municipal, on pourrait voir des majorations ou des diminutions favorisant exclusivement ou essentiellement les redevables de l'une ou l'autre des quatre taxes. Au total, beaucoup d'élus préféreraient une solution qui limiterait la liberté locale, au moins partiellement, pour l'ensemble des taxes.

Dernière difficulté : beaucoup remarquent que le changement apporté par le texte est si grand qu'il faudra l'expliquer longuement aux collectivités pour qu'elles en saisissent tous les aspects avant d'user de leur liberté neuve. Toutes ces réflexions ont conduit la commission à proposer :

1° De ne pas appliquer la réforme dès 1979, les délais qui peuvent s'écouler avant le vote de ces budgets locaux étant trop courts pour permettre une information suffisante.

Pour 1980, on ne donnerait la liberté qu'aux conseils généraux et on attendrait leur expérience pour que les conseils généraux aident les conseils municipaux à aller vers la liberté en 1981.

Cet alignement aurait l'avantage de faire coïncider l'application du présent texte avec la mise en place des bases cadastrales réévaluées.

2° Dès lors qu'il semble souhaitable de voir les quatre taxes s'harmoniser et de ne pas faire un sort trop à part à la taxe professionnelle, l'idée vient à l'esprit que faute de pouvoir réaliser l'harmonisation complète et d'ailleurs purement théorique des bases des quatre impôts, que prévoyait l'ordonnance de 1959, on peut retenir les taux moyens d'imposition communale dans chaque département et les taux moyens d'imposition départementale à l'échelon national comme des taux raisonnables.

On autoriserait donc toute décision des conseils municipaux et des conseils généraux rapprochant d'un même pourcentage les taux communaux ou départementaux de ces taux moyens. Cette formule serait moins rigoureuse et plus pragmatique que celle de l'ordonnance de 1959, puisqu'on n'imposerait nullement aux communes d'accepter l'harmonisation sur la base départementale, ni aux départements d'accepter l'harmonisation sur la base nationale. Ils en auraient le droit mais ils pourraient soit s'y refuser, soit ne le faire que partiellement, soit ne le faire que par étapes.

On peut se demander pourquoi choisir comme point de référence pour les communes la taxation moyenne dans le département plutôt que la taxation moyenne à l'échelon national. Nous avons été déterminés par plusieurs motifs :

a) Les variations du cadastre de région à région et de département à département rendent très difficiles les comparaisons à des échelons interdépartementaux, à plus forte raison à l'échelon national ;

b) Ce qui importe aux collectivités, c'est moins de se rapprocher d'une formule nationale, forcément lointaine, que de pratiquer des taux d'impôts en harmonie avec les taux des collectivités proches avec lesquelles les comparaisons se font plus habituellement ;

c) Il y a tant de variations de département à département dans les bases de l'impôt local que la référence à l'échelon national a beaucoup moins de signification concrète que la référence au taux moyen des impôts communaux dans le département pour les communes, sauf à laisser à l'échelon national la comparaison entre départements.

3° Il semble de surcroît indispensable de permettre aux autorités locales de corriger les anomalies qui proviennent des modifications d'assiette de l'impôt.

Dans le cadre du système actuel, celui de la répartition, quand une usine apparaît, toutes les taxes sont un peu diminuées, mais c'est la taxe professionnelle qui diminue le plus. Cette diminution est telle qu'elle peut réduire le montant d'impôt d'une année sur l'autre pour les assujettis à la taxe professionnelle, tandis que les autres impôts grandissent un peu du fait que la commune a dû demander soit à cause de la dépréciation monétaire, soit pour tout autre motif, un peu plus de recettes (1).

Il peut se produire aussi des changements notables dans la base de l'impôt du fait des mesures législatives, voire réglementaires.

Ce serait en particulier le cas le jour où les nouvelles bases cadastrales seraient appliquées comme le propose l'article 10. En résumé, nous proposons de donner aux collectivités locales deux libertés nouvelles.

En sus de la seule liberté qu'elles avaient jusqu'à présent : faire varier les taux des quatre taxes d'un même pourcentage, liberté qu'elles conserveraient, nous les autoriserions d'abord à réduire d'un même pourcentage l'écart qui existait l'année précédente entre le taux de l'impôt local et le taux moyen servant de référence. Ce taux servant de référence serait pour les impôts communaux le taux moyen des impôts communaux du département et pour les départements le taux moyen des impôts départementaux à l'échelon national.

(1) L'enquête faite par le Ministre des Finances démontre qu'il y a eu décroissance du taux de la taxe professionnelle dans 80 % des villes représentant 93 % des habitants. Dans de petites communes, la diminution atteint des niveaux très importants. Les variations du rapport de l'indice de la taxe professionnelle à l'indice des taxes foncières et d'habitation sont souvent inférieures à 0,5. La différence est moins accusée, mais plus générale dans les communes de plus de 10 000 habitants. Là, le rapport d'indice est généralement supérieur à 0,5 mais dans 93 % des communes représentant 98 % de la population, la taxe professionnelle a été d'un taux décroissant par rapport aux autres taxes.

D'autre part, on autoriserait les communes à corriger sur une ou plusieurs années pour une ou plusieurs taxes les effets des changements d'assiette de l'impôt sur le taux d'imposition. C'est fort important car pour l'heure, un peu partout, le taux de taxe professionnelle augmente moins vite que les taux des autres impôts par le jeu même du développement des activités économiques et du système de répartition entre les quatre impôts. Il faudrait, bien entendu, pour les communes membres de groupements à fiscalité propre, tenir compte de cette fiscalité pour calculer les taux des communes. Tel est l'objet principal de l'article 1^{er} dans la rédaction que lui a donnée votre commission des lois. Mais il faut dire aussitôt que dans le projet de la commission des lois un alinéa supplémentaire a été ajouté pour remplacer l'article 3 du projet gouvernemental.

Il faut donc, pour saisir complètement la portée de l'article premier du projet de la commission, procéder à l'étude de l'article 3 du projet du Gouvernement.

L'article 3 prévoit que la taxe professionnelle ne devrait jamais dépasser le taux de 20 % qui serait une limite absolue aux inégalités d'impôt en matière de taxe professionnelle. Les communes qui dépassent actuellement ce taux bénéficieraient pendant cinq ans d'une compensation calculée sur le taux perçu en 1978 appliqué aux bases retenues pour 1978. La mesure devrait atteindre environ 8 000 communes dont l'immense majorité sont des petites communes. On le verra, par exemple, dans le tableau ci-joint, relatif au département de la Vendée. Sur quarante communes dépassant plus ou moins le taux de 20 %, il n'y en a que trois qui aient plus de 1 000 habitants, une seule passe 2 000. Qui connaît ces petites communes sait que c'est le jeu de la répartition qui aboutit à des taux absurdes. Dans la commune de La Jonchère, par exemple, où il y a seulement un forgeron et quelques loueurs en meublé, la taxe professionnelle atteignait 10 000 F pour cet artisan de village et pour chacun des loueurs en meublé deux mois par an, l'impôt représentait sept ou huit fois le loyer perçu. Inutile de dire, dans de telles conditions, combien la commune aspire à la liberté de modifier le taux de la taxe professionnelle. C'est là un cas très général qui fait que la compensation à accorder à cette masse de petites communes serait relativement faible au total (191 millions pour la première année) et ne concernerait d'ailleurs qu'un nombre assez petit de contribuables. Le transfert sur les autres taxes ne devrait pas être trop difficile, puisque 91 % des communes concernées tirent de la taxe professionnelle une part de leurs ressources fiscales directes inférieure à 30 %.

Communes de Vendée ayant un taux de taxe professionnelle éloigné de la moyenne.

*Taux de chacune des quatre taxes
et part de la taxe professionnelle dans le produit global.*

Taux moyens des impôts communaux dans le département : 8,27, 10,17, 49,09, 9,70.

COMMUNES	NOMBRE d'habi- tants.	TAXE professionnelle.		TAUX DES AUTRES TAXES		
		Part dans le produit global des taxes.	Taux.	Taxe foncière bâtie.	Taxe foncière non bâtie.	Taxe habita- tion.
Pourcentages.						
Saint-Martin-des-Noyers .	1 769	37	2,3	3,4	21,7	4,6
Saint-Hilaire-de Voust ..	702	23	2	7,2	42,1	10,7
La Copechagnière	564	40	2	3	27	7,5
La Claye	67	2	1,2	9,2	24,8	13,6
Le Ferrier	1 218	11	20,1	8,4	58,7	12,9
Landeronde	822	11	27,3	14,9	73	21,5
Beaufou	315	6	21,8	10,7	42,3	14,2
La Bernardière	789	18	18,6	11,8	51,9	12
Saint-Hilaire-le-Vouhis ..	754	6	21	8,9	56,7	12,5
Froidfond	743	14	19,5	9,8	67,1	17,2
La Boisnière-des-Landes .	713	4	32,1	8,8	41,7	10,1
La Chapelle-Achard	692	14	33,3	14,8	55,6	14,7
Mesnard-la-Barotière ...	672	14	24,5	20,8	81,4	22
Saint-Maurice-des-Noues.	654	4	33,7	9	46,2	13,6
Le Grouard	616	8	36,8	8,7	51,6	13,7
Saint-Paul-en-Pareds ...	612	12	20,3	7,1	70,3	17,9
Pouillé	581	7	20	13,1	70,4	12,4
Le Bernard	561	15	20	7,3	45,3	11,1
Saint-Vincent-Sterlanges.	555	36	23,7	26,8	78	11,1
La Chapelle-Hermier ...	542	13	22,7	16,3	67,2	13,1
Curzon	542	22	21,1	8,4	45,6	10,4
Saint-Martin-Lars	521	10	20,8	10,3	59,4	10,8
La Chapelle-Themer ...	506	5	24,8	14,2	69,2	14,2
Le Mazeau	508	9	21,1	17,7	96,4	15,1
Montheuil	481	11	36,2	14,7	63,3	18,2
Thiré	448	11	27,6	13,2	63,3	13,1
Marsais-Sainte-						
Radegonde	439	9	194	12,9	59,6	15,6
Saint-Etienne-de-Brillouet	426	10	39,3	13,5	53,7	11,3
Lairoux	418	6	24,7	8,4	38,6	8,3
Saint-Sigismond	416	0,4	30	16,4	86,7	16,1
La Taillée	408	5	21,2	9,4	61	12,1
Grand-Landes	398	5	22,5	18	83,3	21,1
Petosse	395	10	35,7	11,2	52,5	14,5
Vouillé-les-Marais	391	12	20,6	20,8	79,9	15,8
Talud-Sainte-Gemme ...	362	2	118	18,2	71,3	15,4
Cezais	299	8	53,1	18,9	54,5	14
Saint-Aubin-la-Plaine ...	290	10	20,4	15,6	69,2	17,1
Benet	2 761	32	46	11	47,2	10,4
La Jonchère	277	7	49	9,4	52,4	10,7
Sainte-Pexine	274	2	22	11,4	42,1	18,2
Le Givre	263	6	21,6	12,7	52,7	13,7
Moreilles	239	9	32	9,4	43,5	10,1
La Chaize-le-Vicomte ..	2 081	22	24,3	8,1	34,7	8,4
Marillet	130	8	74	10,1	36,6	11,2

A première vue, la solution proposée par le Gouvernement a quelque chose de séduisant car il est anormal qu'il y ait des entreprises surchargées par un taux d'impôt spécialement élevé. Cependant, votre commission n'a pas retenu le texte qui vous était soumis et vous en propose un autre, tendant un peu au même résultat, mais qui lui paraît plus opportun et même plus équitable.

Plus opportun parce que les dispositions de l'article 1^{er}, dans la forme même où nous l'avons rédigé, permet aux communes concernées de réduire leur taxation à la taxe professionnelle en descendant à un taux plus ou moins voisin de celui de la moyenne départementale qui est toujours en dessous de 20 %. Pourquoi donc procéder brusquement, ce qui exige la création d'un système de péréquation à la fois onéreux et complexe. Bien loin de pousser les communes à faire l'harmonisation nécessaire, la compensation telle qu'elle est prévue peut les conduire à la retarder puisque, si elles ne le font pas, elles seront cependant indemnisées plus ou moins pendant cinq ans.

D'autre part, il ne faut pas oublier que l'existence de taux très élevés correspond souvent à la situation de communes défavorisées pour lesquelles la mise en place de la dotation globale de fonctionnement doit avoir des effets heureux. Enfin, il est difficile, si le taux très élevé est dû à une situation particulière à la commune, de prétendre pour autant tout reporter sur les trois autres taxes. Le jeu de la liberté locale est ici pleinement en cause.

Le tableau ci-après présente pour quelques communes de 10 000 habitants et plus les taux des quatre taxes. A la lecture de ce tableau, on s'aperçoit que si un certain nombre de communes doivent pouvoir reporter la charge sur les autres taxes, pour certaines ce sera extrêmement difficile eu égard au fait qu'il y a déjà des taux élevés sur ces autres taxes. Prenons, par exemple, le cas d'Aix-en-Provence où le taux de la taxe d'habitation est pratiquement à deux fois la moyenne nationale. Comment demander un gros effort aux assujettis à cette taxe ? Et si on constate que la taxe du foncier non bâti est peu élevée, il faut ajouter aussitôt que ce qui est taxable à cette taxe dans la commune est relativement de peu d'importance tandis que la taxe du foncier bâti dépasse déjà la moyenne nationale.

**Indices de taux pour chacune des taxes
dans quelques communes de plus de 10 000 habitants.**
(Indice 100 pour chaque taxe = taux moyen national de la taxe.) (1)
(Année 1977.)

COMMUNES	TAXE profession- nelle (2), (9,30 %)	TAXE d'habi- tation (2), (12,90 %)	TAXE du foncier bâti (2), (14 %)	TAXE du foncier non bâti (2), (66,90 %)
Bastia (20).....	194	103	82	100
Avignon (84).....	198	140	131	133
Nice (06).....	200	125	67	31
Beausoleil (06).....	202	49	42	14
Corte (20).....	211	131	101	117
Agde (34).....	215	92	117	141
Seyssinet (38).....	233	59	147	220
Lamballe (22).....	237	168	193	173
Lormont (33).....	249	133	160	97
Créteil (94).....	255	155	146	50
Arles (13).....	255	152	175	115
Bagnols-sur-Cèze (30).....	258	59	86	89
Aix-en-Provence (13).....	259	199	125	39
Septèmes (13).....	270	101	176	103
Oyonnax (Bouvent) (01).....	481	53	162	150

(1) Si les écarts entre les taux étaient identiques à ceux constatés au niveau national, tous les indices de taux d'une commune devraient être égaux. Un indice supérieur pour la taxe professionnelle signifie que les entreprises sont anormalement surtaxées.

(2) Entre parenthèses sont indiqués les taux moyens nationaux de chaque taxe.

Il ne faut pas, par souci de protéger les contribuables, mettre des communes dans des situations inextricables.

Plus équitable, et cela à plusieurs points de vue :

1° Pourquoi privilégier la seule taxe professionnelle en limitant son taux par une disposition législative ? Ce n'est pas la seule taxe qui est, dans certains cas, anormalement lourde. Pourquoi les autres contribuables ne bénéficieraient-ils pas de limitations semblables. Pourquoi, par exemple, les redevables de la taxe d'habitation ne demanderaient-ils pas que leur impôt n'excède jamais un certain pourcentage de leur loyer annuel ? Le raisonnement vaut aussi pour l'impôt foncier, surtout l'impôt foncier non bâti qui, dans certains cas, par le jeu des vieilles règles de répartition, aboutit à des taux si élevés qu'ils sont stupéfiants. Cela s'explique par le calcul fait à l'époque où l'agriculture avait un peu partout une importance primordiale. Les coefficients de répartition n'ont pas évolué et les assujettis à cette taxe sont souvent écrasés à cause de ce manque d'adaptation aux temps nouveaux ;

2° Pourquoi ne limiter que le taux de l'impôt communal alors qu'en réalité, selon les endroits, une plus ou moins grande partie

des charges locales repose sur les départements ? Ce « plafonnement » aboutit en réalité à limiter davantage les finances locales dans certains départements que dans d'autres ;

3° Pourquoi privilégier des contribuables si peu nombreux alors surtout que faute d'une application générale des règles de la taxe professionnelle, il subsiste entre les contribuables des inégalités considérables entre bases d'imposition ? L'article 5 du projet institue une limitation de l'impôt en pourcentage de la valeur ajoutée. Cette règle a pour elle l'avantage de la clarté et de la simplicité, mais pourquoi y ajouter à l'article 3 une faveur pour des contribuables dont beaucoup sont relativement, en fin de compte, en situation moins défavorable que ceux auxquels le 3° de l'article 5 s'applique. C'est une mesure inéquitable alors que celle de l'article 5 est équitable. S'il y a des assujettis à la taxe professionnelle surchargés, ils bénéficieront de la disposition générale. Pourquoi leur faire une faveur spéciale s'ils ne sont pas surchargés par rapport aux autres ;

4° Il est enfin regrettable d'avoir à demander à l'ensemble des communes des cotisations pour permettre à certaines d'entre elles de différer la mise en ordre de leur fiscalité.

L'ensemble de ces réflexions a conduit la commission des lois à disjoindre l'article 3. Pour entrer, toutefois, dans les vues du Gouvernement, elle a accepté d'ajouter à l'article 1^{er} une disposition selon laquelle les majorations de taxe professionnelle ne devraient pas, à l'avenir, faire dépasser le taux de 20 p. 100 ; le taux auquel sont parvenues les communes qui dépassent ce chiffre en 1978 leur serait maintenu, sans pourtant qu'elles puissent maintenant les majorer. Elles auraient, bien évidemment, la faculté de réduire le taux en question mais ne pourraient plus l'accroître. Dans les communes où le taux de 20 p. 100 n'est pas atteint, il ne pourrait être dépassé. Dans cette hypothèse, les droits des communes ne pourraient porter que sur les modifications concernant les trois autres taxes. Ce serait pour elles déjà une situation assez difficile pour que le législateur ne les brimât pas davantage en exigeant le retour au taux de 20 %.

C'est ainsi que votre commission vous propose une nouvelle rédaction de l'article premier et de l'article 2 en incorporant l'essentiel de l'article 3 à la fin de l'article premier et en disjoignant l'article 3.

Pour rendre plus clair le mécanisme proposé on trouvera ci-après (1) un exemple différé et des indications sur la façon de présenter les résultats du texte aux élus locaux.

(1) Page 41.

Tableau comparatif.

Texte du projet de loi.

Article premier.

A compter du 1^{er} janvier 1979, les conseils municipaux, les conseils généraux et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre votent directement chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle.

Propositions de la Commission des Finances.

Article premier.

I. — A compter du 1^{er} janvier 1981, les conseils...

... professionnelle.

Pour 1979 et 1980, le produit des impôts directs locaux est fixé conformément aux dispositions des articles 1636 et 1636 A à C du Code général des impôts.

II. — Compléter le 1^{er} de l'article 1636 A du Code général des impôts par les dispositions suivantes :

« Et en fonction de l'évolution des bases de la taxe professionnelle depuis 1975. »

III. — Le Gouvernement déposera devant le Parlement, à la session d'automne de l'année 1980, un rapport indiquant les incidences pré-cises de l'application de la présente loi.

Propositions de la Commission des Lois.

TITRE PREMIER

Fixation des taux des impôts locaux.

Article premier.

Les conseils municipaux et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre fixent librement chaque année à partir de 1981 les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Toutefois, les changements de taux par rapport à l'année précédente décidés en application du présent article ne peuvent avoir qu'un ou plusieurs des objets suivants :

1^o Faire varier les taux des quatre taxes d'un même pourcentage ;

2^o Réduire d'un même pourcentage l'écart qui existait l'année précédente dans le département entre le taux des impôts de la commune et le taux moyen des impôts communaux dans le département ;

3^o Corriger sur une ou plusieurs années, pour une ou plusieurs taxes, les effets des changements d'assiette de l'impôt sur les taux d'imposition.

Pour les communes membres d'un groupement à fiscalité propre, les taux à retenir par les communes se calculent en déduisant les taux perçus l'année précédente au profit du groupement, ce taux étant éventuellement corrigé pour tenir compte des changements de base d'imposition des différentes taxes par rapport à l'année précédente.

L'effet conjugué de ces diverses dispositions ne doit pas majorer les taux de la taxe professionnelle dépassant 20 %, ni faire dépasser cette limite dans les communes où le taux est inférieur à 20 %. Dans ces derniers cas, les majorations ou modifications de taux ne peuvent porter que sur les trois autres taxes.

Texte du projet de loi.

Art. 2.

Sous réserve des dispositions de l'article 3 le taux de la taxe professionnelle ne peut excéder le taux 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, lorsque le taux ainsi déterminé est inférieur à 10 %, il peut être majoré d'un demi-point au plus, sans pouvoir dépasser 10 %.

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 pour l'ensemble des communes membres.

Art. 3.

I. — A compter de 1979, le taux de taxe professionnelle voté par une commune ne peut excéder 20 %. Pour les communes membres d'un groupement, ce taux plafond est réduit du taux appliqué l'année précédente au profit du groupement.

II. — Les communes qui ont perçu en 1979 la taxe professionnelle à un taux supérieur à 20 % recevront en 1979 du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle une compensation égale au produit des bases retenues en 1978 par la différence entre le taux de 1978 et le taux plafond.

Propositions de la Commission des Finances.

Art. 2.

A compter du 1^{er} janvier 1981, sous réserve des dispositions de l'article 3, la variation du taux de la taxe professionnelle ne peut excéder pour chaque collectivité ou organisme la variation de la moyenne pondérée des taxes foncières et de la taxe d'habitation pour l'année d'imposition.

Toutefois, en ce qui concerne les communes, le taux de la taxe professionnelle peut varier librement lorsqu'il est inférieur à 5 %.

Il peut être majoré d'un demi-point ou plus par rapport à la moyenne pondérée des taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation lorsqu'il est supérieur à 5 % et inférieur à 10 %.

Sans modification.

Art. 3.

I. — A compter de 1981, le taux...

... groupement.

II. — Les communes qui ont perçu en 1980...

... recevront en 1981...

... en 1980...

... taux de 1980...

... plafond

Le montant de cette compensation pour les années suivantes sera calculé dans les mêmes conditions

Le Fonds national de compensation, créé par la présente loi, est alimenté par une cotisation additionnelle à la taxe professionnelle perçue sur les redevables à la taxe professionnelle des communes dans lesquelles le taux

Propositions de la Commission des Lois.

Art. 2.

Les conseils généraux fixent librement chaque année à partir de 1980 les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Toutefois, les changements de taux par rapport à l'année précédente décidés en application du présent article ne peuvent avoir qu'un ou plusieurs des objets suivants :

1° Faire varier les taux des quatre taxes d'un même pourcentage ;

2° Réduire d'un même pourcentage l'écart qui existait l'année précédente entre les taux des impôts du département et les taux moyens de ces mêmes impôts dans l'ensemble des départements ;

3° Corriger sur une ou plusieurs années, pour une ou plusieurs taxes, les effets des changements d'assiette de l'impôt sur les taux d'imposition.

TITRE II

Taxe professionnelle.

Art. 3.

Supprimé.

Texte du projet de loi.

Propositions
de la Commission des Finances.

Propositions
de la Commission des Lois.

de la taxe est inférieur au quart du
taux maximum, soit 5%. Le taux
de cette cotisation additionnelle sera
fixé par la loi de finances pour 1981.

Article additionnel 3 bis (nouveau).

Extension de la répartition
de la taxe professionnelle payée
par les établissements exceptionnels.

Compléter *in fine* l'avant-dernier
alinéa du paragraphe II de l'arti-
cle 1648 A du Code général des
impôts par le membre de phrase
suivant :

« , et entre les communes dont les
possibilités d'occupation des sols sont
affectées par l'existence de couloirs
de passage de lignes électriques à
haute tension ou de canalisations
d'hydrocarbures liquides ou gazeux
liées à la création d'un tel établis-
sement ».

Exemple d'application de l'amendement de la commission à l'article premier, au 2° de cet amendement.

La portée de l'amendement retenu par la commission à l'article premier, 2°, qui autorise les collectivités locales à rapprocher leur taux d'imposition du taux moyen départemental, peut être rendue très explicite par un exemple chiffré.

Nous donnerons d'abord les hypothèses retenues, en somme les données du problème à résoudre et ensuite les solutions que permet le texte.

On constatera d'ailleurs que le définir et le poser est plus long que d'exposer les différentes manières de résoudre le problème.

I. — Données du problème.

Nous admettrons pour simplifier la présentation des choses que, dans la commune prise comme exemple, il n'y a pas que deux des quatre taxes en question (comme s'il n'y avait pas de matière imposable pour les deux autres, c'est évidemment tout à fait exceptionnel mais le raisonnement étant identique quel que soit le nombre de taxes, il suffit pour le faire saisir de le présenter pour deux).

Nous donnerons aux taux moyens départementaux la valeur 100 pour chacune des deux taxes.

Nous pourrions ainsi saisir directement en pourcentage ce que sont les taux de la commune.

Nous supposerons que la commune prise comme exemple a besoin cette année-là d'une recette de 700 000 F à tirer de ses impôts directs locaux. Dans le cadre du régime actuellement en vigueur (qui exige une même progression en pourcentage de quatre taxes, ici des deux taxes), elle obtient ses 700 000 F :

Avec, pour la première taxe, un taux de 200 sur une base de 1 000 F	200 000
Et, pour la deuxième taxe, un taux de 50 sur une base de 10 000	500 000
	<hr/>
Total	700 000

A titre d'exemple, la première taxe pourrait être le foncier non bâti qui, dans bien des cas, est très surchargé et la deuxième la taxe professionnelle plus productive et, parfois, très sous-taxée.

De toute manière, il y a sur toutes les taxes des écarts de l'ordre de ceux que nous prenons en hypothèse et souvent beaucoup plus considérables encore.

Le conseil municipal, malgré l'importance de ces écarts, peut vouloir les conserver pour des motifs qui sont laissés à son appréciation, mais il peut aussi penser qu'il faut supprimer ou réduire ce qui constitue une anomalie dans les taux communaux, par comparaison avec les taux pratiqués dans les communes d'alentour.

Cela lui est rendu possible par les dispositions du 2° de l'article premier.

Plusieurs solutions sont possibles. Nous les envisagerons tour à tour :

A. — Suppression de l'anomalie.

Il n'y aura plus d'anomalie par rapport au taux moyen départemental si les taux des deux taxes sont ramenés exactement au même chiffre, entendez au même pourcentage de l'indice moyen.

Le taux à retenir s'obtient par une simple division puisqu'il doit permettre en l'appliquant simultanément aux deux bases (10 000 + 1 000 = 11 000) de fournir 700 000 F de ressources.

Le taux d'égalisation est donc : $700\ 000 : 11\ 000 = 63,63$.

Le conseil municipal peut estimer que la suppression complète de l'anomalie entraînerait des changements de taux trop brutaux et préférer des changements limités ou progressifs, au cas particu-

lier il est vraisemblable que ce serait le désir du conseil municipal, une taxe passant de 50 à 63,63, étant très majorée, l'autre passant de 200 à 63,63 étant extrêmement réduite.

Il se penchera alors vers une solution moyenne qui constitue une simple réduction de l'anomalie.

B. — Réduction de l'anomalie.

Dans ce cas, le calcul se fait en deux temps :

1° On choisit une réduction d'écart par rapport à la moyenne départementale d'un taux donné (10 %, 50 %, 75 %, etc.), cela en application du 2° de l'article premier ;

2° On réduit ou majore ce taux d'un même pourcentage en application du 1° du même article pour retrouver les 700 000 de recette. Toutes les possibilités sont ouvertes au conseil municipal pour choisir un taux de réduction de 0 à 100 %. 0 %, c'est le *statu quo*, 100 %, c'est la suppression d'anomalie mais, entre les deux extrêmes, il y a toutes les possibilités.

Indiquons-en deux :

Première application. — Le conseil municipal décide de réduire l'écart de 10 % seulement. Le taux devient $200 - 10\%$ de $100 = 190$.

Le taux de 50 devient de : $50 + 10\%$ de $50 = 55$.

En appliquant les taux de 190 et 55 aux bases, on obtient : $190 \times 1\ 000 + 55 \times 10\ 000 = 190\ 000 + 550\ 000 = 740\ 000$.

Pour limiter la recette à 700 000, il suffit de réduire les deux taux du même pourcentage, celui de 700 000 à 740 000, soit en appliquant un taux de 0,945.

Les taux à retenir deviennent respectivement : $190 \times 0,945 = 179,55$ et $55 \times 0,945 = 51,975$.

On voit que, dans ce cas, les changements sont très limités ; c'est une solution de prudence.

Deuxième application. — Le conseil municipal pense devoir aller plus vite.

Il se prononce pour réduire l'écart de taux de 50 %. Le taux de 200 devient : $200 - 50\% \times 100 = 150$.

Le taux de 50 devient : $50 + 50\%$ de $50 = 75$.

Le produit obtenu sur ces bases serait de : $150 \times 1\ 000 + 75 \times 10\ 000 = 150\ 000 + 750\ 000 = 900\ 000$.

Pour réduire la recette à 700, il faut réduire les taux dans la proportion de 700 000 à 900 000 ; $700\ 000 : 900\ 000 = 0,777$.

Les taux à retenir sont alors : $150 \times 0,777 = 116,55$ et $75 \times 0,777 = 58,275$.

Les assujettis à la première taxe restent dans cette hypothèse défavorisés par rapport à ceux de la deuxième mais leur taux est relativement peu au-dessus du taux départemental ; c'est une solution de compromis.

II. — OBSERVATIONS

On constate l'extrême souplesse du système qui permet de graduer l'évaluation de taux. Pour l'une des taxes, les chiffres donnent avec 10 % : 51,975 au lieu de 50 et pour une réduction d'écart de moitié, le chiffre de 58,275 :

1° L'autre taxe qui était très loin du taux moyen varie bien davantage entre 200 et 63,63 avec 179,55 pour une réduction de 10 % de l'écart et 116,5 pour une réduction de moitié de l'écart ;

2° Cet effort d'égalisation peut, selon les cas, être favorable à l'une ou à l'autre des catégories de contribuables, les assujettis à la taxe professionnelle comme les autres, dans la mesure où leur taux est à proportion anormalement élevée ;

3° A l'inverse, les communes trouvent leur compte à ce procédé quand l'un des taux, y compris celui de la taxe professionnelle, est anormalement bas à proportion des taux des autres taxes, de façon beaucoup plus souple que dans le système gouvernemental qui bloque le taux de la taxe professionnelle quand elle atteint 10 %, même si elle est, toutes proportions gardées, bien moins que le taux des trois autres taxes.

Présentation du système aux élus locaux.

Bien que les calculs que nous venons de faire soient simples, il est facile de les éviter aux élus locaux en leur présentant un tableau qui schématise les options qui leur sont ouvertes pour obtenir une recette donnée, ici 700 000 F.

1° Garder le taux actuel	200	50
2° Réduire l'écart de 10 % (— 20 %, 30 %, 40 %)	179,55	51,95
Réduire l'écart de 50 %	116,55	58,275
3° Amener à un même pourcentage du taux départemental	63,63	63,63

ou corriger l'écart de 100 %.

Les services doivent fournir aisément ces chiffres, avec ou sans l'aide d'ordinateurs, non seulement de 10 % en 10 %, mais, s'il le fallait, de 5 % en 5 %.

TITRE II

Taxe professionnelle.

A. — PÉRÉQUATION DES RESSOURCES EXCEPTIONNELLES

Avec l'article 4 nous abordons les mesures concernant la taxe professionnelle. Ces mesures appellent des observations d'ensemble avant l'examen détaillé des articles.

Bien que des modifications d'assiette de la taxe professionnelle aient été demandées de multiples façons lors des précédents débats au Parlement comme dans le pays, et bien que le Premier Ministre lui-même ait envisagé dans son programme de Blois d'étudier « un régime définitif de la taxe professionnelle », on ne vous propose aucune transformation brutale de cette taxe. Le Gouvernement estime que les règles générales d'assiette de la taxe professionnelle commencent à entrer dans les mœurs et souligne que cela s'explique du fait que ces règles ont une logique interne qu'il est bien difficile de modifier, sans détruire tout l'édifice qui s'est malgré tout mis en place. La grande majorité des 2 200 000 assujettis payent désormais l'impôt sur ces nouvelles bases. Puisque l'impôt local supporte mal les changements brusques, il serait, semble-t-il, tout à fait inopportun de bouleverser à nouveau les choses. Aussi bien, le Gouvernement ne propose-t-il qu'une seule modification d'assiette : l'article 6 en faveur de certaines catégories de professions libérales.

Votre commission, dans son ensemble, a accepté ces vues de principe, mais a demandé cependant sous forme d'article additionnel une autre mesure en faveur des industries de main-d'œuvre.

Malgré la continuité avec les règles en vigueur, ce qui vous est proposé est très important du point de vue des principes car par son projet, le Gouvernement prend une position ferme sur deux des principaux points litigieux. Il admet qu'il faut renoncer à la départementalisation de l'impôt, et aussi qu'il faut remédier à des anomalies très graves qui existent aujourd'hui dans le taux de ces impôts favorisant trop souvent certaines collectivités.

Votre commission approuve ces deux options et se félicite en particulier du maintien à l'échelon communal de la taxe profes-

sionnelle contrairement à ce qui avait été proposé en 1975. Elle pense aussi que le Gouvernement a raison, par mesure d'équité, de prévoir une compensation entre les grosses taxes professionnelles non plus à l'échelon départemental, très inégal lui aussi, mais à l'échelon national.

Le Parlement, pour sa part, a toujours marqué sa préférence pour que la taxe professionnelle soit localisée. Il a même exprimé cette préférence dans la loi du 31 décembre 1973, paragraphe 4 de l'article premier de cette loi, rédigé comme suit :

« La taxe professionnelle qui se substituera à la contribution des patentes sera levée comme cette dernière tant au profit des communes qu'à celui des départements. »

Il ne faut pas oublier, en effet, que toute implantation industrielle est la source de charges pour la commune (voirie, assainissement, transports, éclairage, etc.). Il est donc normal que l'entreprise participe très directement aux dépenses locales. C'est également nécessaire pour encourager les communes non seulement à ne pas repousser l'industrialisation, mais à l'aider. Si elles n'y avaient aucun avantage, la mode écologique aidant, les communes voudraient autant que possible écarter les activités industrielles fréquemment gênantes de leur territoire. La localisation de la taxe professionnelle est en fait un élément important de l'aménagement de l'ensemble du pays.

Les campagnes peuvent souvent offrir aux entreprises un impôt plus léger que les grandes agglomérations mais rarement autant d'avantages : les grands magasins, les universités, les théâtres, la vie culturelle, etc. Tout cela est un peu un privilège urbain.

L'industriel, et surtout le personnel des cadres, sont très attachés à ces avantages et ils se refuseraient, encore plus aisément qu'aujourd'hui, à aller vers les communes petites ou moyennes si l'impôt local était identique.

Les industriels eux-mêmes ont avantage à cette concurrence entre municipalités car elle leur permet au départ de choisir leur implantation et, ensuite, de se protéger contre des taxations trop lourdes ; un taux de taxation uniforme réparti par un fonds de compensation favoriserait les communes les plus dispendieuses et gênerait considérablement les autres. Ce serait un des bons moyens de pousser toutes les activités vers les centres, ce qui serait à la fois onéreux et déraisonnable.

Les adversaires de la localisation de la taxe professionnelle à l'échelon communal n'ont pourtant pas désarmé. Ils tirent argument de la diversité des taux des taxes et le Gouvernement n'a pas été insensible à cette présentation des choses, le texte de

l'article 3 nous l'a montré. A vrai dire, il est permis de déplorer que les protestations des employeurs se fassent spécialement vives quand il s'agit des impôts locaux et qu'ils puissent prétendre à des plafonnements gênant la vie locale alors qu'ils ne pourraient avoir aucunement semblable prétention par rapport aux impôts d'Etat.

Texte du projet de loi.

Art. 4.

I. — Lorsque, dans une commune ou un groupement de communes, la somme des bases de la taxe professionnelle divisée par le nombre d'habitants excède deux fois la moyenne nationale, il est perçu directement au profit d'un fonds national de péréquation de la taxe professionnelle un prélèvement égal au montant des bases excédentaires multiplié par le taux en vigueur dans la commune ou le groupement.

Ce prélèvement ne peut dépasser 20 % des ressources de toute nature de la commune ou du groupement de communes telles qu'elles sont constatées au compte administratif.

II. — Les ressources du fonds sont versées, après paiement des compensations prévues à l'article 3 :

1° Aux communes limitrophes de celles où se trouve un établissement utilisant ou traitant des combustibles nucléaires à concurrence de la moitié des ressources procurées au fonds par cet établissement ;

2° Aux communes et groupements de communes dont le potentiel fiscal augmenté des ressources domaniales est inférieur, par habitant, à la moitié de la moyenne nationale. Les attributions allouées à ce titre sont déterminées en proportion de l'insuffisance, par rapport à la moyenne nationale, du montant des bases de taxe professionnelle par habitant. Elles sont réduites, le cas échéant, des attributions perçues l'année précédente au titre du 1°.

III. — Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de ces dispositions. Il détermine notamment le mode de calcul du potentiel fiscal.

Propositions
de la Commission des Finances.

Supprimé.

Propositions
de la Commission des Lois.

Art. 4.

L'article 1648 A du Code général des impôts est abrogé. Les versements qui auraient dû être effectués en 1979 au titre de 1978 sont annulés.

Texte du projet de loi.

Propositions
de la Commission des Finances.

Propositions
de la Commission des Lois.

IV. — L'article 1648 A du Code général des impôts est abrogé. Les versements qui auraient dû être effectués en 1979 au titre de 1978 sont annulés.

Commentaire. — L'article 4 du projet gouvernemental repose indiscutablement sur une idée juste. Il est très nécessaire de corriger les injustices géographiques évidentes, certaines communes étant très riches et d'autres très pauvres. La différence de potentiel fiscal entre les communes provient essentiellement de leur différence de ressources en matière de taxe professionnelle. Les deux tableaux ci-joints en font foi et ils soulignent la portée des observations que nous avons présentées à propos de l'article premier en montrant que surtout parmi les petites communes il y en a beaucoup dans lesquelles le taux de la taxe professionnelle est extrêmement faible, moins du dixième ou moins de la moitié du taux moyen national. Ils montrent aussi que la part de recettes fiscales provenant de la taxe professionnelle est répartie de façon très diverse. Certaines communes y trouvent l'essentiel de leurs revenus tandis que d'autres n'en bénéficient pour ainsi dire pas.

A. — Dispersion des taux de taxe professionnelle en fonction de la population de la commune.

(Taux communal: communes et groupements; taux moyen national: 9,29 %.)

POPULATION DE LA COMMUNE		DISPERSION DES TAUX PAR RAPPORT AU TAUX MOYEN NATIONAL							
		0,1	De 0,1 à 0,3.	De 0,5 à 0,9.	De 0,9 à 1,1.	De 1,1 à 1,5.	De 1,5 à 2.	De 2 à 5.	Plus de 5.
Moins de 200 habitants :									
Nombre de communes	11 790	1 584	2 167	1 783	655	997	959	2 181	1 464
Nombre de contribuables	43 956	1 352	9 674	8 146	2 786	4 431	4 102	9 004	4 461
Bases (millions)	2 736	218	712	1 530	67	81	41	76	11
Produits (millions)	171	1	17	99	6	10	7	23	8
De 200 à 2 000 habitants :									
Nombre de communes	21 678	212	3 641	4 968	2 136	3 092	2 400	4 236	993
Nombre de contribuables	488 834	2 932	78 914	134 331	2 7366	127 051	56 372	70 679	8 982
Bases (millions)	22 929	828	9 401	6 739	1 862	1 887	868	618	26
Produits (millions)	1 394	5	263	424	172	223	138	153	16
De 2 000 à 10 000 habitants :									
Nombre de communes	2 907	1	340	972	490	594	316	193	1
Nombre de contribuables	493 722	98	50 038	173 136	87 302	103 586	53 567	25 962	33
Bases (millions)	37 195	41	9 135	14 890	5 611	4 874	1 995	649	0
Produits (millions)	2 804	0	296	951	518	573	318	148	0
De 10 000 à 100 000 habitants :									
Nombre de communes	738	0	21	153	142	240	123	59	0
Nombre de contribuables	724 269	0	19 846	123 854	150 607	258 735	128 780	42 447	0
Bases (millions)	60 509	0	5 120	12 711	11 017	20 392	9 229	2 040	0
Produits (millions)	6 369	0	167	852	1 038	2 397	1 446	469	0
Plus de 100 000 habitants (1) :									
Nombre de communes	39	0	1	6	4	16	10	2	0
Nombre de contribuables	516 560	0	4 780	38 986	190 695	185 385	72 163	24 551	0
Bases (millions)	39 640	0	1 162	3 096	17 898	12 111	4 466	907	0
Produits (millions)	4 359	0	45	223	1 655	1 555	701	180	0
Total :									
Nombre de communes	37 152	1 797	6 170	7 882	3 427	4 939	3 808	6 671	2 458
Nombre de contribuables	2 267 341	4 382	163 252	478 453	487 972	632 179	314 984	172 643	13 476
Bases (millions)	163 009	1 087	25 530	38 966	36 455	39 345	16 599	4 290	37
Produits (millions)	15 097	6	788	2 549	3 389	4 758	2 610	973	24

(1) Paris excepté.

B. — Part de la taxe professionnelle dans les ressources fiscales.

TAUX COMMUNAL compris entre :	COMMUNES DONT LA TAXE PROFESSIONNELLE FOURNIT UNE PART des recettes fiscales directes comprises entre :										ENSEMBLE
	0 à 10 %.	10 à 20 %.	20 à 30 %.	30 à 40 %.	40 à 50 %.	50 à 60 %.	60 à 70 %.	70 à 80 %.	80 à 90 %.	90 à 100 %.	
< à 1,5	530	156	95	76	60	52	43	42	30	14	1 098
1,6 à 8	3 907	2 323	1 876	1 459	1 164	964	771	500	285	69	13 318
8,1 à 12	1 973	1 314	973	716	585	459	290	143	78	10	6 541
12,1 à 14	853	509	359	210	160	140	59	57	17	1	2 362
14,1 à 17	1 048	604	343	202	157	97	67	38	17	1	2 574
17,1 à 24	1 738	925	393	194	133	85	51	40	14	3	3 576
24,1 à 32	1 214	535	198	52	43	28	20	9	5	»	2 104
32,1 à 49	1 215	488	118	44	23	15	13	12	3	»	1 931
49,1 à 80	868	274	69	30	14	5	6	4	1	»	1 271
> à 80	684	219	39	12	9	1	2	»	»	»	983
Ensemble	14 030	7 347	4 457	2 995	2 348	1 846	1 322	843	450	98	35 738

Sur ce tableau, ne figurent pas 1414 communes qui ne bénéficient d'aucune ressource de taxe professionnelle.

Un des moyens les meilleurs pour arriver à plus de justice entre les communes est de limiter le profit qu'elles peuvent tirer de bases élevées en matière de taxe professionnelle. Une autre idée également juste du projet est que le système de loi de 1975 codifiée à l'article 1648 A du Code général des impôts organisant un écrêtement des grosses taxes professionnelles n'est pas pleinement satisfaisant. Il y a, en effet, des communes riches sans avoir des taxes professionnelles exceptionnelles, du fait qu'elles ont plusieurs taxes professionnelles importantes ; il est anormal d'écrêter les ressources municipales dans le premier cas et pas dans le second.

Malheureusement, les principes ainsi posés nous paraissent traduits dans un texte peu satisfaisant. On nous propose :

1° Qu'aucune commune ne puisse avoir par habitant une base d'imposition excédant le double de la moyenne nationale. Les sommes portant sur cette base d'imposition lui seraient enlevées immédiatement et définitivement avec une seule limitation : la perte de la commune « ne pourrait excéder 20 % des ressources de la commune ou du groupement telles qu'elles figurent au compte administratif » (il faut sans doute entendre qu'il s'agit non de toutes les ressources, mais des ressources ordinaires, ce que le texte a mal exprimé) ;

2° Ce prélèvement s'effectuerait dès 1979 à taux plein ;

3° Les ressources provenant du prélèvement seraient réparties entre les communes et serviraient d'abord à couvrir les charges résultant de l'article 3 (que nous nous proposons de disjoindre) et pour le surplus seraient utilisées de deux façons :

— pour les excédents provenant d'établissements utilisant ou traitant des combustibles nucléaires au profit des communes limitrophes ;

— pour les surplus, entre les communes dont le potentiel fiscal augmenté des ressources domaniales est inférieur par habitant à la moitié de la moyenne nationale.

D'après les calculs du Gouvernement, le produit à attendre serait d'un milliard 86 millions de francs en 1978 (au moins dans certaines hypothèses). Ce prélèvement aurait lieu dans 1 532 communes réparties dans tous les départements, mais plus nombreuses dans certains.

Le nombre des communes bénéficiaires n'a pas été déterminé. Ce serait d'ailleurs difficile puisque le potentiel fiscal n'a pas encore été calculé pour toutes les communes. Bien entendu, ce système remplacerait celui de l'article 1648 A du Code général des impôts et il y aurait lieu d'abroger cet article.

Sur beaucoup de points, ce texte paraît très critiquable, essentiellement sur les modalités du prélèvement et sur les règles de répartition.

Un prélèvement de 20 % met si gravement en difficulté la vie d'une collectivité locale qu'il semble impossible d'accepter une solution aussi brutale. Aussi bien sur ce point, faudrait-il nécessairement étaler la réduction, autrement on peut penser que les élus locaux des collectivités concernées seraient conduits à démissionner en très grand nombre faute de pouvoir équilibrer leur budget.

D'autre part, il paraît abusif de prélever la totalité des ressources excédentaires, enlevant aux communes favorisées tout intérêt à voir se créer des activités nouvelles alors que pour diverses raisons ce peut être très opportun. Là aussi, le remède paraît clair. On pourrait simplement instituer une sorte d'impôt progressif sur les communes favorisées en ne prélevant qu'une partie du produit excédentaire, cette partie grandissant avec l'importance des bases de la taxe professionnelle dans la collectivité concernée.

La répartition ne paraît pas plus au point que le prélèvement.

La répartition aux communes limitrophes d'un établissement nucléaire a quelque chose de peu satisfaisant, les communes limitrophes pouvant se trouver relativement loin de l'établissement industriel et ne toucher à la commune de cet établissement que par une faible partie de leur territoire.

On peut admettre qu'il est opportun de maintenir une disposition spéciale pour la taxe professionnelle des établissements utilisant ou traitant des combustibles nucléaires mais ce n'est pas le bon critère de s'en tenir au système des communes limitrophes. Ce qu'il conviendrait surtout de dédommager, ce sont les communes traversées par les lignes aériennes qui subissent des inconvénients graves, une fraction plus ou moins vaste de leur territoire devenant inconstructible. Certes, il faudra — cela a été relevé en commission — des sommes considérables pour réparer ce préjudice, et on risque aussi de voir d'autres communes gênées par des installations, celle d'un aéroport par exemple, réclamer une indemnisation semblable. Mais le cas de l'industrie nucléaire est si particulier qu'on peut malgré tout penser qu'il y a pour lui des décisions spéciales à prendre.

Le surplus du prélèvement doit, d'après le texte, être attribué aux communes dont le potentiel fiscal est inférieur à la moitié du potentiel fiscal moyen national. C'est en réalité créer une deuxième répartition d'après le potentiel fiscal indépendant de la répartition qui s'effectue dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement et sans aucune coordination entre ces deux répartitions. D'autant plus, il faut le constater, qu'au lieu de se référer au potentiel fiscal des communes par catégories démographiques, on le ferait par rapport au potentiel fiscal moyen national.

Cet ensemble de considérations avait conduit le rapporteur à proposer, pour remplacer l'article 4, le texte suivant :

« **Amendement** : Rédiger ainsi cet article :

« A compter de 1980, lorsque dans une commune ou un groupement de communes la somme des bases de taxe professionnelle divisée par le nombre d'habitants excède deux fois la moyenne nationale, un prélèvement est effectué sur le produit de cette taxe d'un montant égal à la moitié de ce que les bases excédentaires auraient apporté à la commune ou au groupement. Le prélèvement est porté aux deux tiers du produit excédentaire pour la fraction des bases excédentaires dépassant elles-mêmes la moyenne nationale. Il est total sur la fraction des bases excédentaires dépassant trois fois la moyenne nationale.

« Ce prélèvement est limité de façon qu'il ne réduise pas annuellement de plus de 5 % le montant des ressources ordinaires de la commune ou du groupement de communes, telles que ces ressources sont constatées au compte administratif de l'année précédente, sauf en cas d'installation d'activités nouvelles. Dans ce dernier cas, le prélèvement s'effectue au taux définitif dès la première année de dépassement dans la mesure où ce dépassement est dû à ces accès d'activités nouvelles.

« Le montant du prélèvement est versé :

« 1° Aux communes dont le territoire subit l'emprise de lignes à haute tension d'une largeur d'au moins 250 mètres transportant par voie aérienne l'électricité et dont la création est la conséquence directe d'un établissement utilisant ou traitant des combustibles nucléaires, que cet établissement ait été créé avant ou après la promulgation de la présente loi.

« La somme totale versée à ces communes ne peut dépasser le montant des ressources provenant du prélèvement sur la taxe professionnelle.

« La répartition entre les communes concernées se fait au prorata de la longueur et de la largeur de l'emprise ;

« 2° A la dotation globale de fonctionnement pour accroître la partie de cette dotation qui est répartie entre les communes en fonction de leur potentiel fiscal ;

« 3° L'article 1648 A du Code général des impôts est abrogé. Les versements qui auraient dû être effectués en 1979 au titre de 1978 sont annulés.

La commission n'a pas retenu cette proposition, estimant qu'elle posait des questions de principe insuffisamment mises au point et que, sans écarter les idées qui lui étaient suggérées, elle pensait qu'il ne convenait pas de les appliquer dès 1979 et qu'il y aurait lieu de revoir le problème dans le cadre de la loi nouvelle qu'il faudrait attendre pour 1980. Elle a cependant admis qu'il y avait lieu de retenir l'abrogation de l'article 1648 A, le système de péréquation institué par cet article étant techniquement insuffisamment au point.

B. — RÉDUCTIONS DE TAXE PROFESSIONNELLE

Texte du projet de loi.	Propositions de la Commission des Finances.	Propositions de la Commission des Lois.
Art. 5.	Art. 5.	Art. 5.
I. — Le montant de la réduction des bases prévues à l'article 1472 du Code général des impôts — corrigé, le cas échéant, des variations résultant de l'article 6 de la présente loi — est diminué d'un cinquième chaque année à compter de 1979.	I. — Le montant... ...loi — est supprimé par moitié en 1979 et 1980.	I. — Le montant de la réduction des bases prévue à l'article 1472 du Code général des impôts, corrigé, le cas échéant, des variations résultant des articles 6, 6 bis et 7 de la présente loi, est réduit aux deux tiers pour 1979 et au tiers pour 1980.
II. — Le montant de la réduction de taxe professionnelle accordée, en 1978, au titre du plafonnement prévu par l'article 1647 B du Code général des impôts est diminué d'un cinquième chaque année à compter de 1979.	II. — La cotisation de taxe professionnelle d'un contribuable ne peut excéder de plus de 85 % en 1979 et de plus de 100 % en 1980 la cotisation de patente de ce même contribuable pour 1975.	II. — La réduction de taxe professionnelle accordée pour 1978 sous forme de plafonnement de cotisation par l'article 1647 B, alinéa 2, du Code général des impôts est reconduite pour les années ultérieures, sous réserve des dispositions ci-après, le plafond restant majoré annuellement dans les conditions prévues aux deux alinéas du même article.
Toutefois, lorsque, en 1978, la réduction obtenue a dépassé 5 000 F et 50 % de la cotisation normalement	Ce plafond est majoré proportionnellement à l'augmentation, par rapport à l'année précédente, du produit de la taxe professionnelle résultant	

Texte du projet de loi.

exigible, son montant n'est diminué que d'un dixième chaque année à compter de 1979.

Pour l'application des deux alinéas précédents, le montant de la réduction accordée en 1978 est recalculé pour tenir compte des diminutions de taux et d'assiette prévues aux articles 3 et 6 de la présente loi.

III. — Sur demande du redevable, la cotisation de taxe professionnelle de chaque entreprise est plafonnée à 9 % de la valeur ajoutée produite au cours de la période retenue pour la détermination des bases imposables.

Pour l'application de cette disposition aux redevables soumis à un régime forfaitaire d'imposition, la valeur ajoutée est égale à la différence entre le montant des recettes et, le cas échéant, celui des achats corrigés de la variation des stocks.

Pour les autres entreprises, elle est déterminée à partir de leur comptabilité suivant les règles définies par décret en Conseil d'Etat.

IV. — Pour financer les dégrèvements résultant de l'application des II et III, les redevables de la taxe professionnelle doivent acquitter une cotisation nationale calculée sur le montant de la taxe professionnelle et de ses taxes annexes sans que la charge ainsi obtenue pour un contribuable puisse excéder l'un des plafonds visés aux II et III. Le taux de cotisation est fixé à 7 % en 1979, 5,5 % en 1980, 4 % en 1981 et 2,5 % à compter de 1982.

V. — L'article 1638 A (2°) du Code général des impôts est maintenu en vigueur sans limitation de durée.

Propositions
de la Commission des Finances.

des décisions des collectivités et organismes bénéficiaires.
Il s'applique entreprise par entreprise.

A partir de 1981, le montant de la réduction de taxe professionnelle accordée en 1980 au titre du plafonnement prévu ci-dessus est diminué d'un cinquième chaque année.

Pour l'application des trois alinéas précédents, le montant de la réduction accordée en 1979 et 1980 est recalculé pour tenir compte des diminutions d'assiette prévues à l'article 6.

III. — Sur demande...

... plafonnée
à 8 % de la valeur ajoutée...

... imposables.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

IV. — Pour financer...

... aux II et III. Le taux de cotisations pour 1979 et 1980 est fixé à 6,5 %.

V. — Sans modification.

Propositions
de la Commission des Lois.

Pour 1979, la réduction n'est maintenue que dans la mesure où elle diminue les cotisations de plus de 10 % et pour chacune des années ultérieures que dans la mesure où elle diminue les cotisations de plus de 15 % par rapport à l'année précédente.

Pour l'application des deux alinéas précédents, le montant de la réduction accordée en 1978 est recalculé pour tenir compte des réductions de taux et d'assiette prévues aux articles 3, 6, 6 bis et 7 de la présente loi.

III. — Sur demande...

... plafonnée
à 8 % de la valeur ajoutée...

... imposables.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

IV. — Les dégrèvements résultant de l'application des II et III du présent article sont à la charge du Trésor qui perçoit en contrepartie sur les redevables de la taxe professionnelle une cotisation calculée sur le montant de cette taxe et de ses taxes annexes sans pourtant que la charge totale pour un contribuable puisse excéder les chiffres limites prévus au II du présent article.

Le taux de cotisation est fixé à 5,5 % en 1979 et à 4,5 % en 1980.

Si ces cotisations excèdent le montant des dégrèvements, cet excédent abonde la dotation globale de fonctionnement.

V. — Dans chaque département, le conseil général peut décider chaque année du maintien en vigueur, total ou partiel, de l'article 1638 A (2°) du Code général des impôts.

Commentaire. — Cet article contient cinq paragraphes dont chacun a trait à des dispositions très différentes bien que toutes tendent à plafonner la charge de la taxe professionnelle.

Le I et le II prolongent l'effet des mesures transitoires en vigueur.

Le III institue un nouveau plafonnement, le IV organise le financement de ces deux mesures, le V est relatif à une exonération très particulière. Tout cela est si divers qu'il est nécessaire d'examiner l'un après l'autre ces différents éléments.

I. — Le I prolonge la durée d'application des dispositions de l'article 1472 du Code général des impôts, issu lui-même de la loi de 1975. En vertu de cet article « en 1976, une valeur de référence est calculée pour chaque contribuable imposé au titre de 1975. Elle est égale à l'ancienne base mise à jour multipliée par le rapport constaté dans la commune entre le total des nouvelles bases et celui des anciennes.

« Lorsque la base d'imposition prévue pour 1976 est supérieure à la valeur de référence, elle est atténuée d'un montant égal aux deux tiers de l'écart.

« Pour imposition des années 1977 et 1978, le montant de l'atténuation demeure fixé, en valeur absolue, au même niveau que pour 1976. »

Le Gouvernement propose de proroger cette exonération telle quelle mais en la diminuant d'un cinquième par an à compter de 1979. Votre commission vous propose d'aller un peu plus vite et de supprimer cette réduction en trois ans en la ramenant aux deux tiers en 1979, au tiers en 1980 et en la faisant disparaître en 1981.

II. — Le II prolonge, lui, la réduction de taxe professionnelle décidée sous forme de plafonnement par référence à la patente en application de l'article 1647 B du Code général des impôts. On vous suggère de diminuer cette réduction d'un cinquième chaque année à compter de 1979, sauf quand la réduction aura dépassé 5 000 F et 50 % de la cotisation normalement exigible. Dans ce dernier cas, son montant serait diminué d'un dixième chaque année à compter de 1979.

L'idée de faire disparaître cette mesure transitoire est la conséquence directe du maintien de principe de la taxe professionnelle. Comment en effet prolonger l'anomalie qui existe aujourd'hui, les anciens patentables bénéficiant d'une prolongation de leur situa-

tion antérieure tandis que les nouveaux installés paient au taux plein de la taxe professionnelle. Nous l'avons dit, c'est une véritable et grave injustice.

Mais les modalités retenues pour faire rentrer les choses dans l'ordre ne semblent pas très satisfaisantes. Dans beaucoup de cas, le dépassement par rapport au plafond est très faible, souvent inférieur à 5 %. Le tableau suivant le montre : il y a un grand nombre d'entreprises dont le dégrèvement n'atteint pas 10 %. Dans ces conditions, il semblerait anormal de prolonger pendant cinq ans l'avantage exceptionnel qui leur a été consenti. Mieux vaut, pour définir des étapes, décider une réduction de cotisation s'appliquant en fonction de l'importance du dégrèvement. La première année on supprimerait le dégrèvement quand il n'atteint pas 10 % et on ne le maintiendrait pour les entreprises qui dépassent ce chiffre que dans la mesure même du dépassement. Pour les années suivantes la progression passerait de 10 % à 15 %. Il faut bien voir qu'à ce rythme, au bout de dix ans, il n'y aurait plus à bénéficier du système ancien que les entreprises dont le taux de dégrèvement représenterait plus de cinq fois la cotisation effective, c'est-à-dire un très petit nombre.

Entreprises bénéficiant de l'ancien plafonnement et pas du nouveau.

COEFFICIENT d'augmentation de la cotisation (R) (* . (1)	NOMBRE d'entreprises. (2)	COTISATIONS effectives. (3)	COTISATIONS émises. (4)	RAPPORT moyen. (5)
1 < R ≤ 1,1 ..	32 219	1 655 260	1 722 638	1,04
1,1 < R ≤ 1,25 .	43 307	1 154 902	1 339 948	1,16
1,25 < R ≤ 1,50 .	42 353	940 575	1 278 385	1,36
1,50 < R ≤ 1,75 .	25 212	474 697	765 617	1,61
1,75 < R ≤ 2	14 386	252 931	474 844	1,87
2 < R ≤ 3	25 409	457 435	1 095 183	2,39
3 < R ≤ 4	8 324	88 096	290 565	3,29
4 < R ≤ 5	3 376	8 463	38 045	4,49
5 < R ≤ 6	1 593	4 268	23 003	5,39
R > 6	5 353	14 512	126 418	8,71
R > 1	201 532	5 051 130	7 154 646	1,41
R > 2	44 055	572 774	1 573 214	2,74

(*) Rapport cotisations émises:cotisations effectives en cas de suppression immédiate du plafonnement.

**Effet comparé du plafonnement institué par la loi de 1977
et d'un plafond fixé à 9 % de la valeur ajoutée.
(Données en milliers de francs.)**

ENSEMBLE	ENTREPRISES ne bénéficiant pas du nouveau plafonnement.	ENTREPRISES bénéficiant du nouveau plafonnement.	ENTREPRISES à valeur ajoutée indéterminée.
<i>Entreprises ne bénéficiant pas de l'ancien plafonnement.</i>			
Nombre d'entreprises.....	1 413 013	1 347 678	13 502
Cotisations effectives	18 221 150	17 529 181	136 409
Cotisations émises	18 221 150	17 529 181	136 409
Plafond : 9 % de la valeur ajoutée	(82 469 160)	(82 130 156)	0
<i>Entreprises bénéficiant de l'ancien plafonnement.</i>			
Nombre d'entreprises.....	207 878	201 532	805
Cotisations effectives	5 625 219	5 051 139	10 160
Cotisations émises	7 864 110	7 154 646	17 122
Plafond : 9 % de la valeur ajoutée	(33 287 917)	(32 894 573)	0
<i>Ensemble des entreprises.</i>			
Nombre d'entreprises.....	1 620 891	1 549 210	14 307
Cotisations effectives	23 846 369	22 580 320	146 569
Cotisations émises	26 085 260	24 683 827	153 531
Plafond : 9 % de la valeur ajoutée	(115 757 077)	(115 024 729)	0
Cotisation effective			23 689 800
Cotisation émise			25 931 729
Cotisation après plafonnement			25 208 258

**Entreprises bénéficiant de l'ancien et du nouveau plafonnement
et dont les cotisations augmentent.
(En milliers de francs.)**

VARIATIONS (1)	NOMBRE d'entreprises.	COTISATIONS effectives.	PLAFOND 9 % valeur ajoutée.	RAPPORT moyen.
1 < R ≤ 1,10	553	13 746	14 875	1,08
1,10 < R ≤ 1,25	701	7 735	9 063	1,17
1,25 < R ≤ 1,50	203	5 515	691	1,34
1,50 < R ≤ 1,75	403	3 356	5 316	1,58
1,75 < R ≤ 2	300	3 344	6 163	1,84
2 < R ≤ 3	804	8 484	21 256	2,50
3 < R ≤ 4	103	408	1 539	3,70
4 < R ≤ 5	»	»	»	»
5 < R ≤ 6	102	466	2 458	5,20
R > 6	201	1 777	32 844	18,40
R > 1	3 370	39 831	94 205	2,36
R > 2	1 210	11 135	58 097	5,20

(1) En cas de suppression immédiate du plafonnement.

Les tableaux fournis par le Ministère des Finances, montrent que les réductions de taxe professionnelle ont bénéficié à 210 000 entreprises pour environ 2,2 milliards de francs. L'augmentation progressive de l'impôt n'atteindrait 100 % que pour 47 000 contribuables bénéficiant en 1977 d'un milliard 96 millions de francs de dégrèvement.

Les entreprises bénéficiant du plafonnement sont concentrées dans quelques secteurs : 57 000 industriels (29 % des redevables), 69 000 assujettis aux bénéfices non commerciaux (26 % des redevables) et 12 000 commerçants en gros (14 % des redevables). On compte peu de commerçants de détail (4 % des redevables), de prestataires de services (10 % des redevables), d'activités agricoles (8 % des redevables) ou d'artisans (7 % des redevables).

III. — La seule véritable innovation de quelque importance en matière de plafonnement est le III de l'article 5 qui prévoit que, sur demande du redevable, la taxe serait plafonnée à 9 % de la valeur ajoutée.

Votre commission a approuvé le projet sur ce point tout en demandant d'aller un peu plus loin et de fixer le plafond à 8 % de la valeur ajoutée.

Elle ne méconnaît pas pour autant les sérieux inconvénients du nouveau système qui rendra la taxe professionnelle assez sujette aux aléas économiques auxquels elle échappait jusqu'à présent, mais le nombre des entreprises dépassant le plafond de 9 % lui a paru si faible, environ 57 000 contribuables sur 1 600 000, qu'il lui a paru possible de plafonner à 8 %. Les bénéficiaires du plafond seraient nombreux parmi les prestataires de services. Dans les autres secteurs d'activités, le nombre des bénéficiaires représente un faible pourcentage des redevables, pourcentage spécialement faible parmi les artisans qui bénéficient de mesures particulières pour réduire leur imposition. Une question se pose : ce plafonnement se combine-t-il avec les dispositions de l'article 1647 B repris au II du même article ? Il a été possible de mesurer l'application simultanée des deux dispositions et au moins au taux de 9 % ; il apparaît qu'elles ne se recoupent pas. 90,3 % des bénéficiaires du nouveau plafonnement ne bénéficient pas du plafond actuel. Pour 51 833 entreprises, leur cotisation serait réduite et souvent de façon sensible puisque la dépense totale serait de 510 millions de francs. Il y aurait également 5 541 entreprises bénéficiaires de l'ancien plafond qui connaîtraient une diminution marquée grâce à la disposition nouvelle ; mais 96,9 % des bénéficiaires du plafond prévu au II ne bénéficieraient pas du nouveau plafonnement. 1 344 682 entreprises ne seraient pas affectées par le changement de législation résultant du II et du III.

IV. — Ces mesures généreuses supposent un financement et le Gouvernement propose au IV de reconduire la cotisation additionnelle à la taxe professionnelle et à ses taxes annexes qui est actuellement recouvrée. Il suggère les taux de 7 % en 1979, 5,5 % en 1980, 4 % en 1981 et 2,5 % en 1982. Votre commission ayant supprimé l'article 3 et proposé d'accélérer la remise en ordre faisant suite au plafonnement de l'article 16447 B pense que ces chiffres de cotisation pourraient être réduits dans l'immédiat et supprimés ensuite. Quoique dans l'impossibilité de mesurer ce que sera exactement la situation dans deux ans, elle pense pouvoir proposer de fixer en 1979 la cotisation à 5,5 % au lieu de 7 % et à 4,5 % en 1980. Elle précise que si les cotisations venaient à excéder le montant des dégrèvements, cet excédent abonderait la dotation globale de fonctionnement.

V. — Le V de cet article a pour objet de prolonger l'exonération départementale de taxe professionnelle en faveur des artisans ou détaillants n'employant pas plus de deux salariés et exerçant leurs activités dans les communes où les bases de taxe professionnelle sont faibles.

Cette disposition devait cesser d'être applicable en 1979, le Gouvernement propose de lui donner un caractère permanent. Votre commission a adopté une solution un peu différente, laissant chaque conseil général apprécier l'opportunité ou la non-opportunité de ce maintien.

C. — ASSIETTE DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Texte du projet de loi.	Propositions de la Commission des Finances.	Propositions de la Commission des Lois.
Art. 6.	Art. 6.	Art. 6.
La taxe professionnelle due par les titulaires de bénéfices non commerciaux, les agents d'affaires et les intermédiaires de commerce employant moins de cinq salariés a pour base le dixième des recettes et la valeur locative des seules immobilisations passibles d'une taxe foncière.	Sans modification.	Sans modification.
	<p>Article additionnel 6 bis (nouveau). Compléter in fine l'alinéa b de l'article 1467 (2°) du Code général des impôts par les mots suivants : ... sans pouvoir dépasser la moitié des bases d'imposition de la taxe professionnelle, sauf pour les entreprises de location de main-d'œuvre.</p>	<p>Article additionnel 6 bis (nouveau). Le coefficient appliqué aux salaires pour la détermination de l'assiette de la taxe professionnelle, conformément à la dernière phrase de l'article 1467-2 B du Code général des impôts est ramené de un cinquième à un sixième à compter de l'exercice 1980.</p>

Commentaire. — La taxe professionnelle due par les professions libérales a un régime différent selon que ces professions emploient plus ou moins de cinq salariés. Ceux qui ont moins de cinq salariés sont surtaxés par rapport à ceux qui en ont davantage. L'article 6 remédie à cet inconvénient. L'application fictive de cette disposition dans le département d'Indre-et-Loire, sur les bases de 1977, montre qu'il y a une réduction des bases imposables de 0,9 %. 91,2 % des contribuables ayant des bénéfices non commerciaux voient leur cotisation réduite ; cette réduction dépasse la moitié pour 2,2 % d'entre eux ; elle est comprise entre 30 et 50 % pour 7 % de ces contribuables et pour 82 % des redevables. La réduction est inférieure à 30 %. Les baisses les plus importantes concernent les professions qui étaient imposées à la fois sur leur matériel et leurs recettes (radiologues, dentistes, etc.).

8,8 % des personnes ayant des biens non commerciaux voient leurs cotisations maintenues et certaines légèrement majorées, ce sont les contribuables ayant plus de cinq salariés. Il y a certains transferts de charges dans les petites communes au détriment des commerces de détail et des activités agricoles. Les professions libérales les plus favorisées sont les médecins, les agents d'assurances, les agents immobiliers et les experts comptables.

Votre Commission des Lois vous propose, malgré l'inconvénient de ces transferts, d'approuver ce texte à la condition que soit prise simultanément la disposition de l'article additionnel qu'elle vous propose après l'article 6.

Article additionnel après l'article 6.

L'article que nous proposons correspond à une revendication maintes fois exprimée par les industries de main-d'œuvre qui s'estiment surchargées. Au vrai, cette surcharge vient surtout de la comparaison avec la situation existante sous le régime de la patente qui frappait davantage les biens servant à la production et moins rigoureusement dans la plupart des cas les salaires, se bornant d'ailleurs à se référer à la notion beaucoup moins évolutive de nombre d'emplois.

L'argumentation employée par le Gouvernement pour changer le pourcentage d'impôt frappant les salaires est que, dans le cadre du mode de calcul actuel, l'employeur a avantage si les résultats sont équivalents à embaucher un salarié de plus plutôt que d'acheter une machine de plus, la dépense étant la même. Cet argument n'est pas totalement valable car il ne tient pas suffisamment compte de l'indexation totale des salaires qui grandissent même plus vite que la dépréciation monétaire. De plus, il ne correspond pas aux réalités

humaines et psychologiques, l'option ne se faisant pas toujours entre l'achat d'une machine et l'emploi supplémentaire, mais bien plutôt, les machines étant ce qu'elles sont, entre l'embauchage ou le non-embauchage de personnel, décision dans laquelle le coût de ce personnel est pris en compte en lui-même et indépendamment de toute comparaison avec l'emploi d'une machine.

Or la taxation d'après les salaires peut représenter, même réduits au cinquième comme ils le sont là, un impôt nouveau relativement élevé. Si le taux de la taxe professionnelle atteint 20 % et si les salaires représentent la moitié de la base imposable, c'est 4 % de cotisations supplémentaires sur le salaire.

Il faut, d'autre part, souligner que dans l'état présent des choses, il est indispensable de favoriser au maximum l'emploi. Ici le changement d'assiette de l'impôt peut être utile à cet emploi bien qu'il se traduise dans l'immédiat par un transfert sur les autres contribuables, et notamment sur les autres assujettis à la taxe professionnelle ; la mesure que propose votre commission lui a paru à la fois opportune en elle-même et spécialement heureuse au moment où nous sommes. On suggère de ramener du cinquième au sixième le coefficient appliqué aux salaires pour la détermination de l'assiette de la taxe professionnelle. Certains auraient souhaité bien davantage ; des raisons financières empêchent d'aller plus loin mais le pas proposé semble devoir être heureux et utile.

D. — MODALITÉS D'ÉTABLISSEMENT

Texte du projet de loi.	Propositions de la Commission des Finances.	Propositions de la Commission des Lois.
Art. 7.	Art. 7.	Art. 7.
I. — La période de référence retenue pour déterminer les bases de taxe professionnelle est constituée par l'avant-dernière année précédant celle de l'imposition ou, en ce qui concerne les immobilisations et les recettes imposables, par le dernier exercice de douze mois clos au cours de cette même année lorsqu'il ne coïncide pas avec l'année civile.	I. — A compter du 1 ^{er} janvier 1981, la période...	I. — La période de référence retenue pour déterminer les bases de taxe professionnelle est l'avant-dernière année précédant celle de l'imposition ou pour les immobilisations et les recettes imposables le dernier exercice des douze mois clos au cours de cette même année lorsque cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile.
II. — En cas de création d'établissement, la base d'imposition est calculée, pour la première année d'activité, conformément à l'article 1478 (3 ^o) du Code général des impôts et pour les deux années suivantes d'après les immobilisations dont le redevable dispose au 31 décembre de la première année d'activité et les salaires versés ou les recettes	II. — Sans modification.	II. — En cas de création d'établissement, la base d'imposition est calculée pour la première année d'activité, conformément à l'article 1478-3 ^o du Code général des impôts, d'après les salaires et la valeur locative de cette année, la valeur locative étant corrigée en fonction de la période d'activité. Pour les deux années suivantes, la base d'impo-

Texte du projet de loi.

réalisées au cours de cette même année. Ces deux derniers éléments sont ajustés afin de correspondre à une année pleine.

III. — La déclaration des bases de taxe professionnelle doit être soucrite avant le 1^{er} mai de l'année précédant celle de l'imposition ou avant le 1^{er} mai de l'année suivant celle de la création. Dans ce dernier cas une déclaration estimative doit toutefois être déposée avant le 1^{er} décembre de l'année de la création.

La déclaration récapitulative des entreprises à établissements multiples doit être soucrite avant le 1^{er} octobre de l'année précédant celle de l'imposition.

IV. — Les redevables dont les bases diminuent bénéficient sur réclamation d'un dégrèvement correspondant à la différence entre les bases imposées et celles de l'année suivante.

Ce dégrèvement ne peut se cumuler avec la réduction prévue à l'article 5-II. Seul l'avantage le plus élevé est pris en compte.

Propositions
de la Commission des Finances.

III. — Sans modification.

IV. — Sans modification.

Propositions
de la Commission des Lois.

sition est calculée d'après les immobilisations dont le redevable a disposé au 31 décembre de la première année d'activité et les salaires versés ou les recettes réalisées au cours de cette même année. Ces deux derniers éléments sont ajustés pour correspondre à une année pleine.

III. — Les contribuables doivent déclarer les bases de taxe professionnelle avant le 1^{er} mai de l'année précédant celle de l'imposition ou, en cas de création, avant le 1^{er} mai de l'année suivante.

Dans ce dernier cas, une estimation provisoire doit être fournie avant le 31 décembre de l'année de la création si cette création a lieu avant le 1^{er} octobre.

La déclaration récapitulative des entreprises à établissements multiples est soucrite avant le 1^{er} octobre de l'année précédant celle de l'imposition.

IV. — Les redevables dont les bases diminuent bénéficient sur leur demande d'un dégrèvement correspondant à la différence entre les bases imposées et celles de l'année précédant celles de l'imposition. Ce dégrèvement est pris en charge par le Trésor au titre des articles 1641 à 1644 du Code général des impôts. Il ne peut se cumuler avec la réduction prévue à l'article 5-II. Seul, l'avantage le plus élevé est pris en compte.

Commentaire. — Ce sont seulement des modifications de rédaction que votre commission vous propose de faire au texte du Gouvernement qu'elle a adopté dans son ensemble et corrigé, seulement à propos du III du texte où il y avait sans doute une inadvertance de rédaction le rendant partiellement inapplicable. Au fond, la mesure qui vous est proposée est inévitable. Elle n'en est pas moins regrettable. La taxe professionnelle, au lieu de suivre à une année près comme l'impôt sur le revenu l'évolution de la matière imposable, va désormais être calculée à partir d'une situation déjà lointaine, celle des deux ans avant l'année d'imposition. Cette modification explique la rédaction du IV du texte qui prévoit un dégrèvement pour les entreprises dont l'activité a diminué. Cela semble indispensable, car en deux ans bien des situations changent ; votre commission a seulement précisé que le dégrèvement devait être pris en charge par le Trésor au titre des non-valeurs.

TITRE III

Taxe d'habitation.

Texte du projet de loi.	Propositions de la Commission des Finances.	Propositions de la Commission des Lois.
<p style="text-align: center;">Art. 8.</p> <p>I. — Pour le calcul de la taxe d'habitation, l'abattement à la base visé à l'article 1411 du Code général des impôts est rendu obligatoire à compter de 1980.</p> <p>Son taux est fixé à 15 % et peut être majoré de 5 points par le conseil municipal.</p> <p>II. — Le conseil municipal peut accorder un abattement à la base supplémentaire de 15 % aux contribuables qui n'ont pas été passibles de l'impôt sur le revenu l'année précédant celle de l'imposition et dont l'habitation principale a une valeur locative inférieure à la moyenne communale.</p> <p>III. — Sauf décision contraire des conseils municipaux, les abattements existant en 1978 sont maintenus sans limitation de durée lorsqu'ils sont supérieurs aux abattements minima.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 8.</p> <p>I. — Le taux de l'abattement facultatif à la base visé à l'article 1411 du Code général des impôts est fixé à 15 %.</p> <p>II. — Sans modification.</p> <p>III. — Sans modification.</p>	<p style="text-align: center;">TITRE III</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives à la taxe d'habitation.</p> <p style="text-align: center;">Art. 8.</p> <p>I. — Pour le calcul de la taxe d'habitation, l'abattement à la base prévu par l'article 1411 du Code général des impôts peut être majoré par décision du conseil municipal concerné de 5 ou 10 %.</p> <p>II. — Indépendamment de cet abattement, le conseil municipal peut accorder un abattement à la base de 15 % aux contribuables qui n'ont pas été passibles de l'impôt sur le revenu l'année précédant celle de l'imposition et dont l'habitation principale a une valeur locative inférieure à la moyenne communale.</p> <p>III. — Sauf décision contraire des conseils municipaux, les abattements existant en 1978 sont maintenus sans limitation de durée lorsqu'ils sont supérieurs en pourcentage aux abattements résultant des décisions du conseil municipal.</p>
	<p>Article additionnel 8 bis (nouveau).</p> <p>Paiement par acomptes de la taxe d'habitation et des taxes foncières.</p> <p>I. — La taxe d'habitation et les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties donnent lieu au versement d'un acompte égal à 50 % du montant des taxes mises en recouvrement au titre de l'année précédente, avant le 1^{er} avril de l'année courante.</p> <p>L'acompte n'est pas dû si ce montant est inférieur à 1000 F.</p>	

Texte du projet de loi.

Propositions
de la Commission des Finances.

Propositions
de la Commission des Lois.

L'acompte est exigible le 31 mai et il est fait application de dispositions du 2 et du 3 de l'article 1664 pour son recouvrement et celui du solde de la taxe.

II. — Les redevables de la taxe d'habitation et des taxes foncières assujettis par ailleurs à l'impôt sur le revenu et ayant opté pour le paiement mensuel de cet impôt dans les conditions prévues aux articles 1681 A à E du Code général des impôts peuvent demander à acquitter leurs cotisations de taxe d'habitation et des taxes foncières dans les mêmes conditions.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de ces dispositions et notamment la date de l'option prévue.

Art. 9.

Dans les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre, les différences constatées en 1978 entre le taux moyen de la taxe d'habitation perçue par le groupement et les taux appliqués au profit de celui-ci dans chaque commune membre sont réduites chaque année d'un cinquième à compter de 1979.

Art. 9.

Sans modification.

Art. 9.

Dans les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre, les conseils délibérant peuvent décider à la majorité des deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou de la moitié des communes représentant les deux tiers de la population de maintenir totalement ou partiellement les écarts de taux existant en 1978 entre les communes groupées pour la taxe d'habitation perçue par le groupement. A défaut d'une telle décision, les différences existant entre les taux de chaque commune membre et le taux moyen sont réduites d'un cinquième chaque année à compter de 1979.

Votre Commission des Lois a adopté les articles 8 et 9 relatifs aux abattements de la taxe d'habitation (art. 8) et à la perception de la taxe d'habitation dans les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre (art. 9). Mais elle estime qu'il n'y a pas lieu de faire des mesures proposées des obligations à la charge des collectivités locales et pense qu'il vaut beaucoup mieux laisser à la décision de ces autorités l'appréciation des mesures à adopter.

C'était déjà le point de vue du Gouvernement en ce qui concerne les exonérations éventuelles des contribuables non passibles de l'impôt sur le revenu l'année précédente. Le principe libéral paraît aussi valoir pour l'abattement sur la taxe d'habitation prévu au 1 de l'article 8.

Votre commission a ainsi le sentiment de mettre en harmonie deux alinéas de cet article qui avaient adopté des points de vue différents sans raison bien claire. De même, le problème des écarts de taux dans les communes groupées en communautés urbaines et districts à fiscalité propre en ce qui concerne la taxe d'habitation ne peut être envisagé dans toute sa complexité qu'à l'échelon local, ce que la commission vous propose de décider.

TITRE IV

Impôt foncier.

Texte du projet de loi.

Art. 10.

I. — Les actualisations des valeurs locatives prévues à l'article 1518 du Code général des impôts sont effectuées tous les trois ans. Dans l'intervalle, entre deux actualisations, les valeurs locatives sont majorées par application de coefficients forfaitaires fixés par la loi de finances pour l'année précédant celle de l'incorporation dans les rôles.

Pour l'application de l'article 1518, la valeur locative des locaux de l'ensemble des locaux à usage d'habitation ou professionnel peut être actualisée au moyen d'un coefficient unique par département.

II. — L'incorporation dans les rôles d'impôts directs locaux des résultats de la première actualisation des valeurs locatives foncières est reportée au 1^{er} janvier 1980. La date de référence est fixée au 1^{er} janvier 1978.

Les valeurs locatives des sols, terrains et bâtiments industriels évaluées à partir de leur prix de revient conformément aux articles 1499, 1499 A et 1501 du Code général des impôts sont majorées d'un tiers au titre de la première actualisation.

En 1980, pour l'application de l'article 2, les taux de 1979 sont corrigés en fonction de la variation des bases résultant de la première actualisation.

Propositions de la Commission des Finances.

Art. 10.

Sans modification.

Propositions de la Commission des Lois.

TITRE IV

Dispositions relatives à l'impôt foncier.

Art. 10.

I. — Les actualisations des valeurs locatives prévues à l'article 1518 du Code général des impôts sont effectuées tous les trois ans. Dans l'intervalle, entre deux actualisations, les valeurs locatives sont majorées par application de coefficients forfaitaires fixés par décret en tenant compte des variations des loyers.

Pour l'application de l'article 1518, la valeur locative de l'ensemble des locaux à usage d'habitation ou professionnel peut être actualisée au moyen d'un coefficient unique par département.

II. — Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa supprimé.

Commentaire. — L'article 10 figure parmi les dispositions les plus importantes du texte bien que son apparence soit assez anodine. Il s'agit en réalité de changer complètement les calculs de revenu cadastral par une révision beaucoup plus fréquente de l'ensemble des bases, tous les trois ans en principe, et par des actualisations qui devraient être annuelles dans l'intervalle de ces révisions globales. Si le travail est fait convenablement, les communes et les départements n'auront plus à majorer le taux de l'impôt d'une année sur l'autre puisque la modification de la base cadastrale compensera d'elle-même la dépréciation monétaire.

Votre commission a eu une divergence sur un point avec le texte du Gouvernement. Elle pense inutile de renvoyer à la loi de finances, déjà surchargée de mille dispositions annexes, la fixation des coefficients forfaitaires de réévaluation, d'autant que sa référer à la loi de finances pour l'année précédant celle de l'incorporation dans les rôles implique un décalage d'au moins un an et demi par rapport à la situation vraie. Mieux vaut, dans ces conditions, renvoyer à un décret en Conseil d'Etat qui serait constitutionnel dès lors que le Gouvernement serait tenu par le texte qui lui fait obligation de calculer les coefficients sur l'évolution des loyers. Le système serait d'ailleurs plus souple et pourrait correspondre à des décisions plus proches dans le temps de la date d'application.

TITRE V

Dispositions diverses.

Texte du projet de loi.

—

Art. 11.

I. — Le produit de la taxe régionale prévue à l'article 1609 *decies* du Code général des impôts est réparti entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des départements de la région.

II. — Les produits des taxes spéciales d'équipement perçues au profit de la région d'Ile-de-France, de l'établissement public d'aménagement de la Basse-Seine et de l'établissement public foncier de la mé-

Propositions de la Commission des Finances.

—

Art. 11.

I. — A partir de 1981, le produit...

... région.

II. — Sans modification.

Propositions de la Commission des Lois.

—

TITRE V

Dispositions diverses.

Art. 11.

Sans modification.

Texte du projet de loi.	Propositions de la Commission des Finances.	Propositions de la Commission des Lois.
<p>tropole lorraine sont répartis entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs groupements situés dans le ressort de ces établissements.</p>	III. — Sans modification.	
<p>III. — Pour l'application des I et II ci-dessus, les recettes s'entendent de celles figurant dans les rôles généraux.</p>	IV. — Sans modification.	
<p>IV. — Le produit fiscal à recouvrer dans chacune des communes membres au profit d'un syndicat de communes ou d'un district qui fait application de l'article 1609 quater du Code général des impôts est réparti entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes procurerait à la commune si l'on appliquait les taux de l'année précédente aux bases de l'année d'imposition.</p>		

Commentaire. — L'article 11 est relatif aux taxes annexes et votre commission vous propose de l'adopter tel quel.

Texte du projet de loi.	Propositions de la Commission des Finances.	Propositions de la Commission des Lois.
Art. 12.	Art. 12.	Art. 12.
<p>Sous réserve des dispositions de l'article 1466 du Code général des impôts, les délibérations des collectivités locales et des organismes compétents relatives à la fiscalité directe locale, autres que celles fixant les taux, doivent être prises avant le 1^{er} juillet pour être applicables l'année suivante.</p>	Sans modification.	Sous réserve...
		<p>... doivent être prises avant le 30 septembre pour être applicables l'année suivante.</p>

Commentaire. — L'article 12 prévoit que les décisions autres que celles fixant les taux devront être prises avant le 1^{er} juillet pour être applicables l'année suivante afin de faciliter le travail des services fiscaux.

Votre Commission des Lois, tout en prenant en considération ces difficultés, demande que la date du 1^{er} juillet soit reportée au 30 septembre.

Texte du projet de loi.

Art. 13.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles la présente loi ainsi que les lois du 31 décembre 1973, du 29 juillet 1975 et du 16 juillet 1977 relatives aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle seront applicables dans les Départements d'Outre-Mer à compter de 1979, ainsi que les mesures d'adaptation nécessaires.

Propositions
de la Commission des Finances.

Art. 13.

Un décret...
... dans lesquelles les lois du 31 décembre 1973, du 29 juillet...

... nécessaires.

Le même décret fixe les conditions dans lesquelles la présente loi sera appliquée dans les Départements d'Outre-Mer.

Propositions
de la Commission des Lois.

Art. 13.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles la présente loi ainsi que les lois du 31 décembre 1973, du 29 juillet 1975 et du 16 juillet 1977 relatives aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle seront applicables dans les Départements d'Outre-Mer à compter de 1979, ainsi que les mesures d'adaptation nécessaires pour introduire par étapes les réformes intervenues dans la métropole, sans que le délai total puisse excéder quatre ans.

Commentaire. — L'article 13 est relatif aux Départements d'Outre-Mer et renvoie à des décrets pour l'application de la loi dans ces départements. Un tel renvoi n'est pas constitutionnel si la mission du Gouvernement n'est pas précisée dans le texte.

C'est ce que fait l'article 13 dans la forme adoptée par la Commission des Lois.

Enfin, après l'article 14 relatif à la date d'application du texte, nous introduisons un article additionnel renvoyant de façon générale au décret en Conseil d'Etat.

Texte du projet de loi.

Art. 14.

Lorsqu'elles ne comportent pas d'autre date d'application, les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1979.

Propositions
de la Commission des Finances.

Art. 14.

Sans modification.

Propositions
de la Commission des Lois.

Art. 14.

Sans modification.

Article additionnel après l'article 14.

Des décrets en Conseil d'Etat fixent en tant que de besoin les modalités d'application de la présente loi.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Avant l'article premier.

Amendement : Insérer avant l'article premier du projet de loi un titre premier intitulé comme suit :

Titre premier.

Fixation du taux des impôts locaux.

Article premier.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Les conseils municipaux et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre fixent librement chaque année à partir de 1961 les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Toutefois, les changements de taux par rapport à l'année précédente décidés en application du présent article ne peuvent avoir qu'un ou plusieurs des objets suivants :

1. Faire varier les taux des quatre taxes d'un même pourcentage ;
2. Réduire d'un même pourcentage l'écart qui existait l'année précédente dans le département entre le taux des impôts de la commune et le taux moyen des impôts communaux dans le département ;
3. Corriger sur une ou plusieurs années, pour une ou plusieurs taxes, les effets des changements d'assiette de l'impôt sur les taux d'imposition.

Pour les communes membres d'un groupement à fiscalité propre, les taux à retenir par les communes se calculent en déduisant les taux perçus l'année précédente au profit du groupement, ce taux étant éventuellement corrigé pour tenir compte des changements de base d'imposition des différentes taxes par rapport à l'année précédente.

L'effet conjugué de ces diverses dispositions ne doit pas majorer les taux de taxe professionnelle dépassant 20 %, ni faire dépasser cette limite dans les communes où le taux est inférieur à 20 %. Dans ces derniers cas, les majorations ou modifications de taux ne peuvent porter que sur les trois autres taxes.

Art. 2.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Les conseils généraux fixent librement chaque année à partir de 1960 les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Toutefois, les changements de taux par rapport à l'année précédente décidés en application du présent article ne peuvent avoir qu'un ou plusieurs des objets suivants :

1. Faire varier les taux des quatre taxes d'un même pourcentage ;
2. Réduire d'un même pourcentage l'écart qui existait l'année précédente entre les taux des impôts du département et les taux moyens de ces mêmes impôts dans l'ensemble des départements ;
3. Corriger sur une ou plusieurs années, pour une ou plusieurs taxes, les effets des changements d'assiette de l'impôt sur les taux d'imposition.

Avant l'article 3.

Amendement : Introduire un titre II intitulé comme suit :

Titre II.

Taxe professionnelle.

Art. 3.

Amendement : Supprimer cet article.

Art. 4.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

L'article 1648 A du Code général des impôts est abrogé. Les versements qui auraient dû être effectués en 1979 au titre de 1978 sont annulés.

Art. 5.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

I. — Le montant de la réduction des bases prévue à l'article 1472 du Code général des impôts corrigé, le cas échéant, des variations résultant des articles 6, 6 bis et 7 de la présente loi est réduite aux deux tiers pour 1979 et au tiers en 1980.

II. — La réduction de taxe professionnelle accordée pour 1978 sous forme de plafonnement de cotisation par l'article 1647 B, alinéa 2, du Code général des impôts est reconduite pour les années ultérieures sous réserve des dispositions ci-après, le plafond restant majoré annuellement dans les conditions prévus aux deux alinéas du même article.

Pour 1979, la réduction n'est maintenue que dans la mesure où elle diminue les cotisations de plus de 10 % et pour chacune des années ultérieures que dans la mesure où elle diminue les cotisations de plus de 15 % par rapport à l'année précédente.

Pour l'application des deux alinéas précédents, le montant de la réduction accordée en 1978 est recalculé pour tenir compte des réductions de taux et d'assiette prévues aux articles 3, 6, 6 bis et 7 de la présente loi.

III. — Sur demande du redevable, la cotisation de taxe professionnelle de chaque entreprise est plafonnée à 8 % de la valeur ajoutée produite au cours de la période retenue pour la détermination des bases imposables.

Pour l'application de cette disposition aux redevables soumis à un régime forfaitaire d'imposition, la valeur ajoutée est égale à la différence entre le montant des recettes et le cas échéant, celui des achats corrigés de la variation des stocks.

Pour les autres entreprises, elle est déterminée à partir de leur comptabilité suivant les règles définies par décret en Conseil d'Etat.

IV. — Les dégrèvements résultant de l'application des II et III du présent article sont à la charge du Trésor qui perçoit en contrepartie sur les redevables de la taxe professionnelle une cotisation calculée sur le montant de cette taxe et de ses taxes annexes sans pourtant que la charge totale pour un contribuable puisse excéder les chiffres limites prévus au II du présent article.

Le taux de cotisation est fixé à 5,5 % en 1979, 4,5 % en 1980.

Si ces cotisations excèdent le montant des dégrèvements, cet excédent abonde la dotation globale de fonctionnement.

IV. — Dans chaque département, le conseil général peut décider chaque année du maintien en vigueur, total ou partiel, de l'article 1636 A 2° du Code général des impôts.

Après l'article 6.

Amendement : Après l'article 6, introduire un article additionnel ainsi rédigé :

Le coefficient appliqué aux salaires pour la détermination de l'assiette de la taxe professionnelle, conformément à la dernière phrase de l'article 1467-2 B du Code général des impôts est ramené de un cinquième à un sixième à compter de l'exercice 1990.

Art. 7.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

I. — La période de référence retenue pour déterminer les bases de taxe professionnelle est l'avant-dernière année précédant celle de l'imposition ou pour les immobilisations et les recettes imposables le dernier exercice des douze mois clos au cours de cette même année lorsque cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile.

II. — En cas de création d'établissement, la base d'imposition est calculée pour la première année d'activité, conformément à l'article 1478 (3°) du Code général des impôts, d'après les salaires et la valeur locative de cette année, la valeur locative étant corrigée en fonction de la période d'activité. Pour les deux années suivantes, la base d'imposition est calculée d'après les immobilisations dont le redevable a disposé au 31 décembre de la première année d'activité et les salaires versés ou les recettes réalisées au cours de cette même année. Ces deux derniers éléments sont ajustés pour correspondre à une année pleine.

III. — Les contribuables doivent déclarer les bases de taxe professionnelle avant le 1^{er} mai de l'année précédant celle de l'imposition ou, en cas de création, avant le 1^{er} mai de l'année suivante.

Dans ce dernier cas, une estimation provisoire doit être fournie avant le 31 décembre de l'année de la création si cette création a lieu avant le 1^{er} octobre.

La déclaration récapitulative des entreprises à établissements multiples est souscrite avant le 1^{er} octobre de l'année précédant celle de l'imposition.

IV. — Les redevables dont les bases diminuent bénéficient, sur leur demande, d'un dégrèvement correspondant à la différence entre les bases imposées et celles de l'année précédant celles de l'imposition. Ce dégrèvement est pris en charge par le Trésor au titre des articles 1641 à 1644 du Code général des impôts. Il ne peut se cumuler avec la réduction prévue à l'article 3-II. Seul l'avantage le plus élevé est pris en compte.

Avant l'article 8.

Amendement : Introduire un titre III ainsi rédigé :

Titre III.

Dispositions relatives à la taxe d'habitation.

Art. 8.

Amendement: Rédiger ainsi cet article :

I. — Pour le calcul de la taxe d'habitation, l'abattement à la base prévu par l'article 1411 du Code général des impôts peut être majoré par décision du conseil municipal concerné de 5 ou 10 %.

II. — Indépendamment de cet abattement, le conseil municipal peut accorder un abattement à la base de 15 % aux contribuables qui n'ont pas été passibles de l'impôt sur le revenu l'année précédant celle de l'imposition et dont l'habitation principale a une valeur locative inférieure à la moyenne communale.

III. — Sauf décision contraire des conseils municipaux, les abattements existant en 1978 sont maintenus sans limitation de durée lorsqu'ils sont supérieurs en pourcentage aux abattements résultant des décisions du conseil municipal.

Art. 9.

Amendement: Rédiger ainsi cet article :

Dans les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre, les conseils délibérant peuvent décider à la majorité des deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou de la moitié des communes représentant les deux tiers de la population de maintenir totalement ou partiellement les écarts de taux existant en 1978 entre les communes groupées pour la taxe d'habitation perçue par le groupement. A défaut d'une telle décision, les différences existant entre les taux de chaque commune membre et le taux moyen sont réduites d'un cinquième chaque année à compter de 1979.

Après l'article 9.

Amendement: Introduire un titre IV ainsi rédigé :

Titre IV.

Dispositions relatives à l'impôt foncier.

Art. 10.

Amendement: Rédiger ainsi cet article :

I. — Les actualisations des valeurs locatives prévues à l'article 1518 du Code général des impôts sont effectuées tous les trois ans. Dans l'intervalle, entre deux actualisations, les valeurs locatives sont majorées par application de coefficients forfaitaires fixés par décret en tenant compte des variations des loyers.

Pour l'application de l'article 1518, la valeur locative de l'ensemble des locaux à usage d'habitation ou professionnel peut être actualisée au moyen d'un coefficient unique par département.

II. — L'incorporation dans les rôles d'impôts directs locaux des résultats de la première actualisation des valeurs locatives foncières est reportée au 1^{er} janvier 1980. La date de référence est fixée au 1^{er} janvier 1978.

Les valeurs locatives des sols, terrains et bâtiments industriels évaluées à partir de leur prix de revient, conformément aux articles 1499, 1499 A et 1501 du Code général des impôts sont majorées d'un tiers au titre de la première actualisation.

Art. 12.

Amendement : Remplacer les mots :

... le 1^{er} juillet...

par les mots :

... le 30 septembre...

Art. 13.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles la présente loi ainsi que les lois du 31 décembre 1973, du 29 juillet 1975 et du 16 juillet 1977 relatives aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle seront applicables dans les Départements d'Outre-Mer à compter de 1979, ainsi que les mesures d'adaptation nécessaires pour introduire par étapes les réformes intervenues dans la métropole, sans que le délai total puisse excéder quatre ans.

Article additionnel après l'article 14.

Amendement : Introduire un article additionnel ainsi rédigé :

Des décrets en Conseil d'Etat fixent en tant que de besoin les modalités d'application de la présente loi.

Après l'article 10.

Amendement : Introduire un titre V ainsi rédigé :

Titre V.

Dispositions diverses.