

N° 315

SENAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 mai 1979

RAPPORT

FAIT

Au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sur le Projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE modifiant la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979.

Par M. Jean-Pierre FOURCADE.

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Édouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscary-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6 législ.) 987, 996 ; et in-8° 151

Sénat : 299 (1978-1979)

Collectivités locales. - Dotation globale de fonctionnement - Impôts locaux - Finances locales - Taxe d'habitation - Taxe professionnelle.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I – Rappel de l'état de la réforme de la fiscalité directe locale.....	5
II – Les résultats de la simulation effectuée sur le régime transitoire de fiscalité directe locale pour 1979 ont fait apparaître quelques anomalies.....	6
1°) la taxe professionnelle	6
2°) la taxe d'habitation	7
III - Les mesures proposées par le Gouvernement pour atténuer les transferts de charges	9

CONCLUSIONS	10
--------------------------	----

EXAMEN EN COMMISSION	11
----------------------------	----

TABLEAU COMPARATIF	
--------------------	--

TABLEAU COMPARATIF

<i>Texte en vigueur.</i>	<i>Texte du projet de loi.</i>	<i>Texte adopté par l'Assemblée Nationale et proposé par votre Commission.</i>
<p>Art. 2. – 1 - Le montant de la réduction des bases prévues à l'article 1472 du Code général des impôts est diminué d'un tiers en 1979.</p> <p>Art. 3. – Dans les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre, les différences existant 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 d'un cinquième en 1979 sauf si les conseils délibérants statuant avant le 31 mars 1979 à la majorité simple décident de les maintenir totalement.</p> <p>A compter du 1^{er} janvier 1979, le taux de la taxe d'habitation que perçoivent les départements, les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre, s'applique aux valeurs locatives brutes, déduction faite des abattements obligatoires.</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Le 1 de l'article 2 de la loi N° 79-15 du 3 janvier 1979 est abrogé.</p> <p>Pour le calcul de la taxe professionnelle de 1979, le montant de la réduction des bases prévue à l'article 1472 du Code général des impôts demeure fixé au même niveau qu'en 1978.</p> <p>Art. 2. – Le second alinéa de l'article 3 de la loi N° 79-15 du 3 janvier 1979 est abrogé et de nul effet à compter du 1^{er} janvier 1979.</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>I. – Le I de l'article 3 de la loi N° 79-15 du 3 janvier 1979 est abrogé.</p> <p>II. – Pour le calcul de la taxe professionnelle de 1979, le montant de la réduction des bases prévue à l'article 1472 du code général des impôts demeure fixé au même niveau qu'en 1978.</p> <p>Art. 2. – Le deuxième alinéa de l'article 3 de la loi N° 79-15 du 3 janvier 1979 est abrogé et de nul effet à compter du 1^{er} janvier 1979.</p>

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis, après son adoption par l'Assemblée Nationale, répond à un objectif limité et précis.

Il tend, après examen des résultats des simulations effectuées par l'administration des impôts, à éviter les transferts de charges excessifs entre contribuables que ne manquerait pas d'apporter l'application de deux dispositions de la loi n° 79-15 aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979 et concernant l'une la taxe professionnelle et l'autre la taxe d'habitation.

I) RAPPEL DE L'ÉTAT DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE

a) La réforme de la fiscalité directe locale constitue l'un des trois volets du plan de développement des responsabilités locales présenté par le Gouvernement à l'automne de l'année 1978.

– L'un de ces volets, la création d'une dotation globale de fonctionnement, a été adopté par le Parlement et fait l'objet de l'essentiel de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979.

– Le troisième projet de loi (n° 187), le plus important, qui porte développement des responsabilités des collectivités locales, est actuellement soumis à l'examen des commissions compétentes.

Quant au projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale (n° 532), il a, comme vous le savez, été adopté en première lecture par le SENAT le 15 novembre 1978, mais n'a pu être définitivement voté par le Parlement avant la fin de l'année 1978.

b) Devant le risque de « vide juridique » pour la perception des impôts directs locaux que présentait cette situation, le Gouvernement a demandé au Parlement de compléter la loi instituant une dotation globale de fonctionnement au profit des collectivités locales par un titre premier concernant « les dispositions relatives aux impôts directs locaux en 1979 ».

Ces dispositions prorogent le régime antérieur, provisoire, des impôts directs locaux fixé aux articles 1636, 1636-A et 1636-C du code général des impôts pour l'année 1979, et apportent à ce régime quelques correctifs destinés à en atténuer ou supprimer les anomalies les plus graves.

c) Les dispositions du Titre 1er de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 ne sont en effet pas destinées à durer, puisque la commission spéciale désignée par l'Assemblée Nationale pour examiner le projet de réforme de la fiscalité directe locale voté en première lecture par le SENAT poursuit ses travaux de manière à être en mesure de présenter prochainement son avis, de telle sorte que le nouveau régime de fiscalité directe locale puisse être voté par le Parlement avant la fin de l'année 1979.

**II) LES RÉSULTATS DE LA SIMULATION EFFECTUÉE
SUR LE RÉGIME TRANSITOIRE
DE FISCALITÉ DIRECTE LOCALE POUR 1979
ONT FAIT APPARAÎTRE QUELQUES ANOMALIES**

Nous savons tous que l'un des inconvénients majeurs des impôts directs locaux actuels réside dans leur caractère « d'impôts de répartition » qui empêche de mesurer clairement, complètement et précisément les effets des modifications apportées par le législateur au régime des impôts en vigueur.

Cette impossibilité de connaître au moment du vote de la loi les effets des mesures proposées, qui était apparue notamment lors du remplacement de la patente par la taxe professionnelle, s'est à nouveau vérifiée, heureusement avant l'application concrète du texte, à propos de certaines des dispositions du Titre I de la loi du 3 janvier 1979 fixant le régime des impôts directs locaux pour 1979.

En effet, les simulations communiquées par le Gouvernement aux Commissions des Finances des deux Assemblées montrent que l'application des modifications apportées par la loi du 3 janvier 1979 au système antérieur de fiscalité directe locale entraînerait des transferts de charges importants, tant en ce qui concerne les contribuables assujettis à la taxe professionnelle, qu'une partie des contribuables soumis à la taxe d'habitation.

1° - En ce qui concerne la taxe professionnelle, le débat sur la réforme de la fiscalité directe locale qui s'est déroulé au Sénat en novembre 1978 a bien montré la nécessité de sortir des « blocages » institués en 1976 pour atténuer les effets des transferts de charges créés par le remplacement de la patente par la taxe professionnelle.

Ces blocages, supportables s'ils devaient être de courte durée, entraînaient sur une plus longue période la création de nouvelles injustices tant pour les communes, qui ne pouvaient bénéficier au plan fiscal des effets de l'expansion de certaines entreprises, que pour les entreprises-contribuables.

Votre Rapporteur avait alors proposé l'adoption d'un mécanisme qui permette à la fois de sortir des blocages de la taxe professionnelle (correction des bases d'imposition ; réduction de l'écrêtement des bases ; plafonnement des cotisations), tout en évitant le dérapage des cotisations des entreprises.

Ce mécanisme consistait :

- à corriger les bases d'imposition des variations de l'assiette enregistrées depuis 1975 ;

- à s'engager progressivement, en deux ans, sur la suppression de l'écrêtement des bases ;

- à plafonner en valeur absolue à 185 % de la patente payée en 1975, le montant pour l'année 1979 des cotisations des entreprises et à organiser la sortie du plafonnement en 5 ans.

Ainsi les cotisations de taxe professionnelle des entreprises n'auraient jamais augmenté en 1979 de plus de 15 ou 20 %.

Cette proposition n'a malheureusement pas été retenue.

A sa place, la loi du 3 janvier 1979, si elle contient bien les dispositions relatives à la correction des bases d'imposition et à la réduction de l'écrêtement des bases, n'a pas prévu le mécanisme qui permette de garantir que les cotisations des entreprises n'augmenteront pas de manière excessive.

De fait, le cumul des mesures prises en matière de taxe professionnelle, aboutit à des augmentations sensibles, sans doute trop élevées, des cotisations des entreprises.

Ainsi pour l'Indre-et-Loire, département pour lequel ont été effectuées les simulations, l'augmentation des cotisations s'établit, (après incidence du vote des budgets locaux) à 24 % en moyenne. 7,5 % des contribuables verraient leur cotisation majorée d'au moins 50 % et 2 % verraient leur cotisation plus que doubler.

L'imposition moyenne des entreprises du département passerait de 9.860 F à 12.200 F ; l'imposition moyenne du groupe des entreprises dont la majoration de cotisation dépasse 50 % passerait de 9.780 F à 17.320 F et celle des 2 % d'entreprises les plus concernées passerait de 4.400 F à 12.470 F.

2° - Pour la taxe d'habitation, la disposition en cause figure à l'article 3, alinéa 2, de la loi du 3 janvier 1979 ; son objet réside dans le remplacement de la valeur locative nette par la valeur locative brute, diminuée des seuls abattements obligatoires, comme assiette de la part départementale de la taxe d'habitation, ainsi que la part de cette même taxe perçue au profit des communautés urbaines et des districts à fiscalité propre.

Les simulations effectuées dans les communautés urbaines de LILLE et de STRASBOURG, dans les villes de MARSEILLE, LYON, BORDEAUX et dans l'ensemble du département d'Indre-et-Loire font apparaître de fortes augmentations en valeur relative des cotisations de taxe d'habitation pour les contribuables des grandes villes et des agglomérations qui disposent d'un logement modeste, ainsi que pour les contribuables chargés de famille.

Il a ainsi été observé que plus de 7,5 % des contribuables de la communauté urbaine de LILLE et près de 10 % des contribuables de la communauté urbaine de STRASBOURG verraient leurs cotisations de taxe d'habitation augmenter de plus de 50 %.

La simulation montre bien que le changement de valeur locative dans le calcul de la taxe d'habitation pénaliserait surtout les contribuables des grandes villes et des agglomérations, où les abattements facultatifs sont fréquemment mis en oeuvre. Au total,

un million de contribuables (sur plus de 20 millions d'assujettis à la taxe d'habitation) sont concernés par ces transferts de charges.

Deux atténuations doivent cependant être apportées aux résultats des simulations :

- La première, pour indiquer que les augmentations de cotisations de taxe d'habitation constatées, pour importantes qu'elles soient parfois en valeur relative, restent faibles en valeur absolue, et ne dépassent pas 130 F par cotisation pour les contribuables les plus concernés.

- La seconde, pour souligner que si le nombre des contribuables concernés par les transferts de charges est important, le phénomène est géographiquement limité.

III) LES MESURES PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT POUR ATTENUER LES TRANSFERTS DE CHARGES.

a) L'article 1^{er} du projet de loi propose la suppression du paragraphe I de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1979 relatif à la réduction d'un tiers de l'écrêtement des bases de la taxe professionnelle.

Si, au cours du débat qui a précédé le vote de la loi du 3 janvier 1979, le Gouvernement et le Parlement s'étaient mis d'accord sur la rédaction de ce paragraphe permettant de sortir progressivement du régime transitoire de taxe professionnelle en vigueur depuis 1976, nous avons montré plus haut que la solution retenue n'était pas sans risque pour les entreprises.

De plus, il s'agissait bien là d'une anticipation sur le régime définitif de la taxe professionnelle qui relève plutôt du texte en cours d'examen devant la commission spéciale de l'Assemblée Nationale.

Dans la mesure où les simulations auxquelles il a été procédé montrent que cette disposition, cumulée avec la correction de l'élément de répartition de la taxe professionnelle et le nouveau mode de calcul du plafonnement des cotisations prévues au même article, aboutirait à des augmentations sensibles des cotisations pour certaines entreprises, il est donc préférable de ne pas l'appliquer au cours de cette année de transition.

La suppression demandée par le Gouvernement du paragraphe I de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1979 ferait baisser de 7,5 % à 4,6 % le nombre de contribuables ayant une cotisation de taxe professionnelle majorée, en 1979, de plus de 50 %.

Ces chiffres sont encore importants ; ils résultent cependant de l'application de dispositions inspirées de la recherche de la justice fiscale, puisque les deux dispositions maintenues de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1979 ont pour objectif de permettre la prise en compte dans les cotisations de taxe professionnelle des variations importantes de capacités contributives des entreprises intervenues ces dernières années.

b) En ce qui concerne la taxe d'habitation, l'article 2 du projet de loi propose l'abrogation pure et simple du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 à compter du 1^{er} janvier 1979, ce qui entraînerait le retour à la situation antérieure en ce qui concerne le mode de calcul de la valeur locative de la taxe d'habitation perçue au profit des départements, des communautés urbaines et des districts à fiscalité propre.

- Sur le plan des principes, cette proposition du Gouvernement n'est pas critiquable ; on peut considérer en effet, comme il est dit dans l'exposé des motifs, qu'il ne convient pas dans un texte de circonstance, comme l'est le Titre Ier de la loi du 3 janvier 1979, de définir le régime permanent de la taxe d'habitation, qui relève du projet voté en première lecture par le SENAT et actuellement soumis à la commission spéciale de l'Assemblée Nationale.

- Le SENAT peut également partager le souci du Gouvernement de ne pas laisser, à l'occasion de l'application de ce texte de circonstance, s'opérer des transferts de charges élevés qui rendraient plus difficile ensuite l'acceptation de la réforme de la fiscalité directe locale, réforme qui doit accompagner le développement des responsabilités locales.

- Mais l'abandon des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 3 janvier 1979 ne devrait pas faire oublier le problème que la rédaction de ce texte visait à régler. Il s'agissait en effet, par cette disposition, de supprimer les inconvénients nés de l'application de l'article 11 de la loi du 29 juillet 1975 portant création de la taxe professionnelle qui a notamment institué le taux unique de la taxe d'habitation au plan départemental ainsi que dans les groupements de communes.

Or, comme il a été fait observer au cours du débat du SENAT portant sur la réforme de la fiscalité directe locale, l'application depuis 1976 du taux unique départemental de la taxe d'habitation s'est faite à partir des valeurs locatives nettes, ce qui a entraîné des transferts de charges importants et injustifiés au détriment des contribuables des communes n'ayant pas instauré, pour des raisons tenant à leur politique fiscale, les abattements facultatifs prévus par l'article 1411 du code général des impôts (abattement facultatif à la base ; abattements supplémentaires pour charges de famille).

L'application combinée du taux unique départemental et des valeurs locatives nettes aboutit à transférer sur les contribuables de certaines communes, les effets de décisions fiscales prises par les autorités municipales d'autres communes sans que les représentants élus des premières puissent s'y opposer.

En conclusion de ce point, s'il convient bien d'éviter comme le demande le Gouvernement, des transferts de cotisation de taxe d'habitation sur des contribuables modestes ou chargés de famille habitant dans les communes urbaines qui appliquent le régime des abattements facultatifs, il importe également de remédier aux conséquences de l'article 11 de la loi du 29 juillet 1975 ; l'application de ce texte aboutit en effet à transférer sur les contribuables des communes qui n'ont pas instauré d'abattements facultatifs les allègements de cotisations dont bénéficient précisément les contribuables des communes qui appliquent ces abattements.

EXAMEN EN COMMISSION

Le 3 mai 1979, la Commission des Finances du SENAT a entendu son rapporteur sur le projet de loi modifiant la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979, projet adopté par l'Assemblée Nationale le 25 avril 1979, après déclaration d'urgence.

Votre Rapporteur a souligné que ce texte ne mettait pas en cause les bases des impôts locaux pour 1979 et n'entraînerait donc pas de modification des budgets locaux déjà votés.

Il se borne à limiter, au vu des simulations effectuées par le Ministère du Budget, les transferts de charges entre contribuables entraînés par deux dispositions de la loi du 3 janvier 1979 :

- l'une relative à la taxe professionnelle (I de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1979) ;
- l'autre concernant la taxe d'habitation (alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 3 janvier 1979).

Votre Rapporteur a souligné l'urgence et l'examen de ce texte qui conditionne l'établissement de la mise en recouvrement des rôles d'impôts locaux.

Il a regretté que la solution proposée par la Commission des Finances du Sénat pour l'aménagement de la taxe professionnelle n'ait pas été retenue et indiqué que les dispositions du projet de loi concernant la taxe d'habitation ne pouvaient être que transitoires.

Le dépôt de ce projet de loi montre à quel point les corrections nécessaires à apporter au régime de fiscalité locale sont difficiles.

En ce qui concerne la taxe professionnelle, votre rapporteur ne peut que déplorer que la solution proposée dans son rapport sur le projet de la fiscalité directe locale n'ait pu être retenue.

Tel qu'il se présente, pourtant, ce projet maintient la disposition principalement demandée par les sénateurs, et à travers eux, par beaucoup de maires, à savoir la prise en compte du tiers de l'élargissement des bases de la taxe professionnelle.

Pour la taxe d'habitation, le projet supprime des transferts de charges excessifs au détriment des contribuables modestes, mais laisse subsister intégralement le problème de fond, qui devra être réglé lors de la fixation du régime définitif des impôts locaux.

Après avoir souligné l'intérêt de la publication des simulations avant la mise en œuvre de la loi du 3 janvier 1979, votre Rapporteur a conclu à l'adoption du projet sans modification.

M. DESCOURS-DESACRES a souligné que ce texte traduisait la difficulté de sortir des situations d'injustice dans lesquelles était enfermée la fiscalité locale.

Il a observé en particulier que l'application de l'article 2 du projet de loi créerait autant d'injustices qu'elle en supprimerait et a souhaité que l'administration fiscale indique les véritables difficultés techniques qu'elle rencontre dans l'établissement de l'assiette des impôts locaux.

Après ces remarques, la Commission des Finances vous propose d'adopter sans modification le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale.