

N° 169

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1990.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRES DECLARATION D'URGENCE, d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales,

Par M. René BALLAYER,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1694, 1764 et T.A. 414.

Sénat : 141 et 153 (1990-1991).

Commerce et artisanat.

SOMMAIRE

	Pages
	—
AVANT-PROPOS	3
I. LES MECANISMES DE PEREQUATION ACTUELLEMENT EN VIGUEUR	6
A. Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle	6
B. Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle .	8
II. L'OBJECTIF DE MEILLEURE REPARTITION ENTRE LES COMMUNES DE LA TAXE PROFESSIONNELLE PAYEE PAR LES GRANDES SURFACES	12
A. L'implantation d'une grande surface entraine des charges pour les communes environnantes	12
B. Le potentiel fiscal correspondant à la taxe professionnelle peut être sans rapport avec les besoins réels de la commune d'implantation	13
C. Les risques de surenchère entre communes désireuses d'accueillir des grandes surfaces	14
D. La nécessité d'une politique équilibrée et ordonnée en matière d'urbanisme commercial	14
COMMENTAIRE DES ARTICLES	16
Article 4 - Répartition de la taxe professionnelle acquittée par les grandes surfaces	16
Article 4 bis	25
EXAMEN EN COMMISSION	28

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des finances a jugé opportun, dans le cadre de la discussion du projet de loi d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales, d'émettre un avis sur le volet fiscal de ce projet. Le texte initial propose, en son article 4, l'instauration du principe de la répartition intercommunale d'une fraction du produit de la taxe professionnelle versée par les grandes surfaces ; l'article 4 bis, introduit par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée nationale touche au problème de la définition des ressources du fonds national de péréquation. Ces deux articles auront donc retenu plus particulièrement son attention.

Votre rapporteur souhaiterait, à titre liminaire, définir la portée exacte du dispositif proposé par l'article 4 et rappeler les circonstances qui ont présidé à sa rédaction.

L'esprit de ce texte est, en effet, fortement inspiré du rapport rédigé et remis au Gouvernement au mois d'avril 1988 par la Commission d'étude sur l'évolution de la taxe professionnelle que votre rapporteur à eu l'honneur de présider en son temps.

Celle-ci avait notamment axé ses recherches sur la voie d'une intercommunalisation de la taxe professionnelle. Cette initiative partait d'un certain nombre de constats qui seront évoqués ici brièvement :

Les écarts de taux communaux sont très mal perçus par les entreprises assujetties alors même que les liens entre la localisation de la taxe professionnelle et l'activité économique apparaissent aléatoires du fait tant de l'élargissement des zones de recrutement de la main d'oeuvre que de celui des zones de chalandise.

Par ailleurs, il apparaît que les structures institutionnelles organisant la coopération et la solidarité financière entre les communes administrent aujourd'hui une fraction

importante de la population française, et se sont largement développés depuis vingt ans.

L'intercommunalisation des charges étant, enfin, une donnée de plus en plus courante de la vie locale, la commission estimait qu'il convenait de procéder à une intercommunalisation de la taxe professionnelle. En conséquence, elle proposait déjà d'encourager la mise en commun volontaire du produit de la taxe professionnelle entre les communes unies par des solidarités naturelles, telles les agglomérations urbaines ou les cantons ruraux, ou institutionnelles, tels les groupements de communes.

Le texte soumis, aujourd'hui, à votre examen a bien pour objet une meilleure répartition entre les communes de la taxe professionnelle. Son ambition reste toutefois, à juste titre assez limitée :

- Il ne touche que le produit de la taxe professionnelle perçue sur les grandes surfaces.

- Il ne vaut, en outre, que pour l'avenir. L'innovation proposée est ainsi d'ampleur très restreinte.

Le champ et la portée du texte étant bien circonscrits, votre rapporteur voudrait indiquer les deux écueils à éviter dans la discussion qui va s'ouvrir à ce sujet.

Ce texte intervient, tout d'abord, avant la discussion du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République. Il ne semble donc pas très opportun d'introduire dans le dispositif, comme cela a été fait à l'Assemblée nationale, des mesures favorisant les groupements de communes dotés d'une fiscalité propre. Votre rapporteur est, certes, tout acquis au principe d'un soutien à ces groupements ainsi qu'à l'idée d'un versement direct à la structure commune du produit de la taxe professionnelle.

Mais il lui semble que le sujet sera mieux et plus complètement abordé lors de l'examen du projet de loi d'orientation. Il paraît donc opportun de conserver à ce texte son caractère spécifique.

Enfin, l'objet du projet de loi ne saurait être une réforme des mécanismes des deux péréquations nationale et départementale. Il s'agit là d'un tout autre problème, qui demande encore une certaine réflexion, et qui n'a pas lieu d'être traité ici. Votre Commission vous proposera, en conséquence, de supprimer l'article 4 bis.

En conclusion, la Commission des finances ne peut que rappeler son accord de principe avec l'esprit de l'article 4. Les amendements qu'elle vous soumet visent pour l'essentiel à revenir au

texte initial, moyennant toutefois quelques aménagements tendant à accroître le rôle des collectivités locales dans la définition des programmes départementaux d'adaptation du commerce en zone rurale.

I. LES MECANISMES DE PEREQUATION ACTUELLEMENT EN VIGUEUR

Les importantes inégalités constatées dans la répartition de la taxe professionnelle ont amené dès 1975 -année où elle a remplacé le système de la patente- les pouvoirs publics à rechercher une certaine redistribution du produit de cet impôt.

La solidarité intercommunale a d'abord joué au niveau du département : elle s'est progressivement étendue, à partir de 1980, au niveau national.

A. LES FONDS DEPARTEMENTAUX DE PEREQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

La péréquation départementale est née, précisément, de l'échec du projet initial de départementalisation de la taxe professionnelle, en 1973. Toutefois, ainsi que le souligne le Conseil des impôts dans son rapport au président de la République pour 1989 (1), les sommes péréquées sont, dans le cadre du dispositif actuellement en vigueur, modestes.

En 1987, en effet, le total des ressources collectées par les fonds départementaux de péréquation a été de 1,247 milliard de francs, soit moins de 1,6 % du produit total de la taxe professionnelle.

Les fonds départementaux sont alimentés par l'écrêtement des bases de certains établissements, appelés "établissements exceptionnels". En effet, l'article 1648 A du Code général des impôts dispose, en son paragraphe I, que lorsque dans une commune les bases d'imposition d'un établissement, divisées par le nombre d'habitants, excèdent deux fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatée au niveau national, il est perçu, au profit du fonds départemental, un prélèvement égal au produit du montant des bases excédentaires par le taux en vigueur dans la commune.

1. Conseil des impôts - Dixième rapport au président de la République relatif à la fiscalité locale chapitre xv, p. 573 à 581.

Le mode de calcul retenu, notamment la prise en compte du nombre d'habitants de la commune d'implantation, entraîne deux conséquences majeures :

- les établissements écrêtés se trouvent principalement dans des communes faiblement peuplées,
- certains départements, densément peuplés, n'ont pas de ressources de taxe professionnelle péréquée ; il s'agit de Paris et des trois départements de la petite couronne.

En fait, dans sept départements la péréquation porte sur plus de 50 millions de francs alors qu'elle ne porte que sur 1 million de francs de produit de taxe professionnelle dans 26 départements. **Le mécanisme fonctionne donc de manière extrêmement différenciée d'un point à l'autre du pays.**

Il existe, en outre, un tempérament au principe d'écrêtement des bases des établissements exceptionnels : dans les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre, les bases concernées échappent en partie à l'écrêtement. Enfin, les dispositions du paragraphe I de l'article 1648 A ne s'appliquent pas aux agglomérations nouvelles.

Les ressources des fonds départementaux de la taxe professionnelle sont redistribuées par les conseils généraux selon des critères établis par l'article 1648 A mais dont la portée exacte est en fait donnée par la seule assemblée départementale. Le Code général des impôts précise que deux catégories de communes doivent bénéficier chacune d'au moins 40 % des ressources disponibles du fonds. Il s'agit des :

- "**Communes concernées**" qui se divisent elles-mêmes en communes concernées de droit et communes concernées à titre facultatif. Les premières sont celles qui ont, à un titre ou à un autre, des liens particuliers avec l'établissement écrêté (présence d'au moins dix salariés travaillant dans l'établissement et représentant au moins 1 % de la population de la commune ; présence d'un barrage réservoir ou d'une retenue nécessaire au fonctionnement d'un établissement producteur d'énergie ou traitant des combustibles nucléaires). Certaines communes sont concernées à titre facultatif dès lors qu'elles subissent, selon les termes du Code général des impôts, un "préjudice" du fait de la présence d'un établissement exceptionnel dans une commune voisine.

Le présent projet de loi instaure un mécanisme assez proche en ce qu'il prévoit le versement d'une partie de la taxe professionnelle perçue sur les grandes surfaces nouvellement créées ou en voie

d'extension aux autres communes de la zone de chalandise au titre des besoins en infrastructure et des charges multiples qu'occasionnent pour elles ces créations ou ces extensions.

- "Communes défavorisées par la faiblesse de leur potentiel fiscal". Ce critère tend au respect de l'objectif d'équité en vue duquel les fonds départementaux ont été créés.

B. LE FONDS NATIONAL DE PEREQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Les ressources qui l'abondent ont essentiellement deux origines : une "cotisation de péréquation" et une subvention de l'Etat.

Au taux ou produits votés par les différentes collectivités ou les autres bénéficiaires s'ajoute, en effet, **une cotisation nationale de péréquation**. Celle-ci a été instituée par la loi du 28 juin 1982 et remplace la cotisation nationale créée à compter de 1977 et destinée à l'origine à compenser les dégrèvements au titre du plafonnement des cotisations par rapport à la patente.

Cette cotisation est à la charge des entreprises situées dans les communes où le taux global est inférieur à la moyenne nationale (le taux moyen national de 1989 à retenir pour le calcul des impositions au titre de 1990 est de 19,79 %).

Le taux de la cotisation est fixé à 1,70 % dans les communes où le rapport entre le taux global de la taxe professionnelle et le taux global moyen est inférieur à 0,5 ; il est ramené à 1,25 % dans les communes où le rapport susvisé est supérieur ou égal à 0,5 mais inférieur à 0,75. Il est de 0,8 % dans les communes où ce même rapport est supérieur ou égal à 0,75 et inférieur à 1. Les taux sont réduits, le cas échéant, de telle sorte que la somme du taux global de la taxe et du taux de la cotisation ne puisse excéder, notamment, le taux moyen national.

La cotisation de péréquation a donc pour effet de resserrer très légèrement les écarts de taux, en pénalisant les entreprises qui payent le moins sans alléger celles qui payent le plus. **En fait, l'extrême faiblesse des taux en vigueur limite considérablement son effet redistributif.**

En 1987 (1), le montant total collecté au titre de la cotisation de péréquation s'est élevé à 1,17 milliard de francs, soit 1,5 % du total des émissions de taxe professionnelle. Le nombre des

1. Dernière année pour laquelle le Conseil des impôts fournit un chiffre fiable et définitif

établissements redevables, en 1987, de la cotisation de péréquation a été de 1,121 million, soit 43 % du total des établissements, répartis sur près de 20.000 communes.

La subvention de l'Etat, seconde source de revenu du F.N.P.T.P., s'élève à 696 millions de francs en 1988 et 764 millions en 1989, soit une progression de 7,4 % par rapport à l'année précédente. Elle évolue, en vertu des dispositions de l'article 1648 A bis, comme l'indice de variation des recettes fiscales de l'Etat prévues en loi de finances initiale et ne peut être supérieure au double du produit de la cotisation nationale.

En application des lois n° 84-1284 du 31 décembre 1984 et n° 86-29 du 9 janvier 1986, modifiées par la loi de finances pour 1990 (article 86) les ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, égales à 1,99 milliard de francs en 1988, sont ventilées en trois parts, plus une quote-part destinée aux départements d'outre-mer (25 millions de francs) :

La part principale du fonds (1,53 milliard de francs), au moins égale à 70 % des ressources de celui-ci, est réservée aux communes satisfaisant simultanément à deux conditions :

- un potentiel fiscal (1) par habitant inférieur d'au moins 10 % (2) à la moyenne nationale des communes situées dans la même tranche de population.

- un effort fiscal (3) supérieur d'au moins 10 % à l'effort fiscal moyen des communes de la tranche de population à laquelle appartient la commune.

La seconde part (238 millions de francs effectivement répartis en 1988), au plus égale à 25 % du montant du fonds, est destinée aux communes qui subissent une perte importante de base d'une année sur l'autre. Cette part, toutefois, ne compense pas toutes les pertes de base, mais seulement celles supérieures à un chiffre plancher et correspondant au moins à un pourcentage, défini par décret en Conseil d'Etat, du produit des quatre taxes directes locales Elle a bénéficié, en 1988, à 1.260 comunes.

1. Le potentiel fiscal est égal au montant des bases des quatre taxes directes locales multipliées par le taux moyen national d'imposition applicable à chaque taxe

2. Ce seuil de 10 % doit entrer en vigueur au 1er janvier 1991 ; la simulation opérée à ce propos ayant donné des résultats non satisfaisants, il est actuellement envisagé de revenir à un critère de répartition faisant simplement appel à la moyenne du potentiel fiscal et de l'effort fiscal des communes de la strate.

3. L'effort fiscal est le rapport du produit des seuls impôts sur les ménages au potentiel fiscal, à l'exception du potentiel correspondant à la taxe professionnelle

La part résiduelle (5 % au maximum), sert à abonder les subventions exceptionnelles aux communes présentant des difficultés financières graves, se traduisant par une baisse de leur taxe professionnelle ou de leur redevance des mines et par un budget en déséquilibre. Cette procédure doit, en fait, bénéficier aux communes minières victimes de la fermeture des puits de charbon.

Ainsi que le souligne le dixième rapport du Conseil des impôts, les deux mécanismes de péréquation de la taxe professionnelle, départementale et nationale, ont abouti à distribuer au total un peu plus de 3 milliards de francs pour 1987, soit moins de 4 % du produit de la taxe professionnelle ; la portée de ce mécanisme est donc faible.

Les mécanismes de péréquation mis en place au cours des quinze dernières années appellent, à n'en pas douter, une réforme. Celle-ci exige une réflexion approfondie. La demande de simulation relative à un nouveau dispositif de péréquation de la taxe professionnelle destinée à encourager la coopération intercommunale, telle qu'elle figure dans l'article 78 de la loi de finances pour 1990, s'inscrit dans cette démarche. Il paraît pour le moins prématuré de vouloir l'application de ce dispositif dès aujourd'hui alors que les résultats de la simulation n'ont pas encore pu être complètement analysés.

Le présent projet de loi ne doit pas être le lieu de cette réforme. Celle-ci est trop importante pour figurer dans un texte parmi d'autres mesures qui n'ont aucun rapport avec elle.

*Evolution du produit total de la cotisation de péréquation
(en millions de francs)*

1983	1984	1985	1986	1987	1988
988	1 148	1 274	1 304	1 170	1 295

Source : Direction générale des impôts.

Répartition effective en 1988 du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

	MONTANT en millions de francs	POURCENTAGE
Quote-part D.O.M.....	47,5	2,53
Part principale.....	1 530,6	83,10
Seconde part.....	233,8	12,56
Part résiduelle.....	25	1,35
Total reparti.....	1 841,9	100
Restquat non reparti.....	150	-
Total à répartir.....	1 991,9	-

(*) Les communes bénéficiaires de la seconde part peuvent aussi recevoir la part principale.

Source : Direction générale des collectivités locales.

*Montant moyen en 1987 et évolution de la part principale du fonds national de péréquation
de la taxe professionnelle par tranche de population
(en francs)*

TRANCHE de population	NOMBRE de communes bénéficiaires en 1987	1987		1984	EVOLUTION entre 1984 et 1987 en pourcentage)
		Montant des dotations (total)	Montant moyen par commune	Montant moyen par commune	
De 0 a 499	9 621	103 797 458	10 789	15 732	- 31
De 500 a 999	3 693	112 592 898	30 233	45 311	- 33,3
De 1 000 a 1 999	2 060	132 333 044	63 269	79 787	- 20
De 2 000 a 3 499	1 023	124 947 859	122 133	131 095	- 6,3
De 3 500 a 4 999	399	71 402 269	178 632	176 610	- 9,4
De 5 000 a 7 499	347	89 926 746	257 154	221 662	- 16,9
De 7 500 a 9 999	135	55 174 929	408 703	337 759	- 36,3
De 10 000 a 14 999	156	75 995 700	487 191	355 639	- 32,1
De 15 000 a 19 999	78	48 477 614	621 527	430 033	- 44,5
De 20 000 a 24 999	115	100 074 315	870 211	753 734	- 13,3
De 25 000 a 49 999	57	64 574 253	1 133 755	673 655	- 63
De 50 000 a 74 999	33	71 602 959	1 954 233	1 159 023	- 61,2
De 75 000 a 99 999	9	25 954 827	2 877 223	1 473 163	- 101
De 100 000 a 199 999	15	43 255 432	2 883 688	2 913 247	- 14,7
Plus de 200 000	11	211 035 431	19 122 432	0	/
Total	23 345	1 359 655 573	76 469		

Source : Direction générale des collectivités locales et Conseil des impôts.

II. L'OBJECTIF DE MEILLEURE REPARTITION ENTRE LES COMMUNES DE LA TAXE PROFESSIONNELLE PAYEE PAR LES GRANDES SURFACES

La péréquation proposée par l'article 4 du présent projet de loi ne vise que partiellement un objectif de justice fiscale. Il tend également à prendre en compte, d'une part les risques de déperdition économique engendrés par la lutte qui oppose les communes pour l'implantation de magasins de vente au détail sur leurs territoires respectifs et, d'autre part, le souci légitime des pouvoirs publics de mieux maîtriser l'évolution, trop souvent anarchique, de l'urbanisme commercial.

Si les buts poursuivis sont donc assez largement définis, le mécanisme proposé de péréquation de la taxe professionnelle porte, en réalité, sur un problème très spécifique : celui des grandes surfaces.

La situation actuelle présente à ce sujet quatre traits caractéristiques :

A. L'IMPLANTATION D'UNE GRANDE SURFACE ENTRAÎNE DES CHARGES POUR LES COMMUNES ENVIRONNANTES

Or, ces charges nouvelles ne font l'objet d'aucune compensation de la part de la commune bénéficiaire de l'implantation. L'apparition d'une grande surface commerciale touchant une zone couvrant un nombre plus ou moins important de territoires municipaux pose pourtant deux séries de problèmes :

-Un problème d'insuffisance des infrastructures. En effet, la présence d'un magasin nouveau peut induire, à plus ou moins brève échéance, par exemple, le développement d'un réseau de voirie urbain conséquent. En ce cas, le fait que les communes hébergeant les ménages clients de ce magasin, ne perçoivent à aucun moment un prélèvement fiscal établi en fonction de la surface et de l'importance de celui-ci constitue une injustice réelle. Cette situation contredit, en effet, le principe d'un lien fiscal entre l'entreprise et les collectivités locales auxquelles elle impose, par sa présence, la mise en place d'infrastructures parfois coûteuses.

En l'occurrence, il est aujourd'hui difficile de restreindre ce lien à celui qui unit l'établissement et la commune sur le territoire

de laquelle il est implanté. L'espace à retenir pour sa prise en compte devrait être plutôt la zone de chalandise.

- Un problème d'impact sur l'activité des commerces de toute la zone. Notamment, la prolifération d'établissements dans les périphéries des agglomérations peut entraîner une destructuration des centres-ville. Pour ce qui est de l'activité du commerce traditionnel en zone rurale, plusieurs études concourent, certes, à établir que l'intervention des grandes surfaces ne rompt pas, sinon de façon exceptionnelle, les tendances existantes de l'évolution des structures commerciales. Mais si la tendance est à la concentration, il est constant que l'ouverture de grandes surfaces accélère la disparition des points de vente existants.

Or, les problèmes évoqués ne sont pas spécifiques à la commune d'implantation. A l'ère de l'automobile, l'apparition d'un supermarché peut, en zone rurale, destabiliser les petits commerces sur l'espace d'un arrondissement entier. Cette situation peut amener la municipalité à réagir, notamment en soutenant ces commerces.

B. LE POTENTIEL FISCAL CORRESPONDANT A LA TAXE PROFESSIONNELLE PEUT ÊTRE SANS RAPPORT AVEC LES BESOINS REELS DE LA COMMUNE D'IMPLANTATION

C'est certainement la plus grande critique que l'on puisse adresser au principe d'une répartition strictement communale de la taxe professionnelle.

La taxe n'est pas, en effet, proportionnelle à la taille de la commune mais à l'importance de l'entreprise. Toutefois, il existe globalement un lien, certes grossier, entre la dimension des établissements et le poids démographique de la commune d'implantation. Le poids de la taxe professionnelle augmente, en effet, assez régulièrement avec la taille des communes : il est le plus élevé dans les communes de la tranche de 50.000 à 100.000 habitants pour lesquelles le produit de cette taxe représente 52 % des ressources de la fiscalité directe locale ; il est le plus faible (23,7 %) dans les communes de moins de 700 habitants, peu dotées en entreprises taxables.

Si l'on ne considère, cependant, que cette dernière catégorie, on constate qu'elle est celle à l'intérieur de laquelle la dispersion des potentiels de taxe professionnelle des communes autour du potentiel fiscal moyen de leur strate est la plus grande. Environ 10 % de ces communes ont, en effet, un potentiel situé entre 1,75 et 2 fois le potentiel fiscal de leur strate alors que 80 à 85 % d'entre elles sont placées en-dessous du potentiel moyen.

Cette très grande dispersion autour d'une moyenne assez faible se traduit concrètement par quelques situations extrêmes, telle celle décrite par les services du ministère du commerce et de l'artisanat dans leur présentation du présent projet de loi. Ainsi, une commune de 67 habitants, située en périphérie d'une grande agglomération, ayant accueilli un hyperparché de 20.000 m², a bénéficié en 1988 d'une taxe professionnelle de près de 2.300.000 francs, soit 34.164 francs par habitant (contre 1.450 francs en moyenne par habitant pour l'ensemble de la France).

C. LES RISQUES DE SURENCHERE ENTRE COMMUNES DESIREUSES D'ACCUEILLIR DES GRANDES SURFACES

Le caractère communal de la taxe professionnelle peut fausser la rationalité des choix économiques. La politique poursuivie par certaines municipalités en vue d'obtenir l'implantation du plus grand nombre de grandes surfaces sur leur territoire conduit à un suréquipement préjudiciable, à terme.

La dernière étude annuelle de l'IFLS (Institut Français du Libre-Service) montre que les plus fortes concentrations d'équipements commerciaux se trouvent en fait dans les agglomérations de moins de 60.000 habitants. Viennent en tête des chefs-lieux de départements tels que Vannes, Agen, Auxerre ou Beauvais. Mais, c'est aussi dans ce type de villes que les activités ainsi créées paraissent le plus vulnérables du fait d'une base démographique relativement faible par rapport aux superficies commerciales construites. Cette situation apparaît trop souvent comme le résultat de la lutte de certaines communes encore à demi-rurales, mais placées dans la zone de rayonnement du centre urbain, pour obtenir l'installation d'un supermarché, gage de richesse, sur leur territoire.

D. LA NECESSITE D'UNE POLITIQUE EQUILIBREE ET ORDONNEE EN MATIERE D'URBANISME COMMERCIAL

L'article 4 du présent projet de loi constituerait, avec l'article 2 portant modification de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, dite "loi Royer", l'une des pièces d'un dispositif visant à ramener une certaine cohérence dans le développement spatial des ensembles commerciaux.

Les importantes mutations du commerce de détail ces trente dernières années, en France, se sont, en effet, trop souvent

traduites par le développement des implantations en périphérie, au détriment de la qualité du paysage et de l'environnement urbains.

Le thème de l'urbanisme commercial va inévitablement de pair avec celui de la péréquation de la taxe professionnelle.

Le présent projet de loi permet d'avancer sur cette voie. Le texte initial proposait une redistribution de plus des deux-tiers des bases de taxe professionnelle entre les communes de la zone de chalandise ; il n'allait pas jusqu'à la mise en place d'un espace tarifaire unique. Les amendements adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale visent, en outre, à favoriser les groupements de communes, dotés d'une fiscalité propre. Toutefois si le principe doit être approuvé, votre Rapporteur trouve difficilement acceptables les modalités proposées en ce qu'elles constituent plus une contrainte qu'une incitation.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

ARTICLE 4

Répartition de la taxe professionnelle acquittée par les grandes surfaces

Le présent article institue pour l'avenir un mécanisme de répartition intercommunale du produit de la taxe professionnelle versée par les magasins de grande surface soumis aux dispositions de la "loi Royer". Il vise, à ce titre, la création d'un article 1.648 AA nouveau dans le code général des impôts.

La situation de ce nouvel article dans la section du code relative aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle se justifie par la procédure retenue dans le cadre de la répartition du produit de cette taxe pour la fraction destinée à l'ensemble des communes de la zone de chalandise. La somme est, en effet, prélevée au profit du fonds départemental de péréquation ; elle ne fait toutefois que transiter par cette structure.

Cet article n'a donc pas trait aux problèmes de la péréquation dans les termes où ils ont été présentés au début du présent avis.

• Le premier alinéa du texte proposé pour le paragraphe I de l'article 1648 AA définit le **champ d'application de la péréquation**. Le dispositif ne vise, en effet que les créations ou les extensions d'établissements dont l'autorisation et, s'il y a lieu, le permis de construire sont devenus définitifs à compter du 1er janvier 1991. Ces précisions emportent trois conséquences :

- Le dispositif ne vaut que pour l'avenir et tend donc à figer l'existant. L'application du principe de non-rétroactivité paraît, en effet, raisonnable. Il est clair que de nombreuses communes ont mis en place des programmes d'investissement, étalés sur le moyen et le long terme, en tenant compte, notamment, des recettes fiscales prévisibles en matière de taxe professionnelle. Il ne paraît pas juste de fragiliser celles d'entre elles qui sont le plus engagées dans ce type de processus.

- Les magasins de commerce de détail concernés sont ceux qui entrent dans le champ d'application de l'article 29 de la loi n° 73-1.193 du 27 décembre 1973, soit les établissements d'une surface de

plancher hors oeuvre supérieure à 3.000 mètres carrés, ou **d'une surface de vente supérieure à 1.500 mètres carrés**, les surfaces précitées étant ramenées, respectivement, à 2.000 et 1.000 mètres carrés dans les communes dont la population est inférieure à **40.000 habitants**. S'agissant des extensions pour lesquelles une autorisation est nécessaire, en vertu du 2° de l'article 29, ce sont celles effectuées au bénéfice des établissements commerciaux qui ont déjà atteint les limites prévues plus haut ou devant les atteindre ou les dépasser par la réalisation du projet, si celui-ci porte sur une surface de vente supérieure à 200 mètres carrés.

L'autorisation est également nécessaire en cas de transformation d'immeubles existants en établissements de commerce de détail dont la surface de vente dépasse le métrage carré mentionné ci-dessus.

Il faut toutefois tenir compte pour l'application du présent article de l'extension de la notion juridique de "magasin de commerce de détail" à celle de magasins faisant partie d'un même ensemble commercial, telle qu'elle est prévue dans l'article 2 du présent projet de loi.

- Le caractère définitif de l'autorisation et, le cas échéant, du permis de construire, doivent être acquis pour que le magasin puisse ouvrir. La précaution introduite par cette précision vise à empêcher la mise en place d'une péréquation qui pourrait être remise en cause en cas de contentieux aboutissant à l'annulation de l'une des deux formalités administratives.

Votre commission vous propose de supprimer la fin du premier alinéa du paragraphe I dans sa rédaction issue d'un ajout adopté par l'Assemblée nationale. Cet amendement de coordination est cohérent avec l'article 4 bis dont votre commission demande également la suppression. Il vise à exclure du nombre des communes entrant dans le champ d'application de l'article 4 celles dans lesquelles l'ensemble des bases de taxe professionnelle, diminué de l'écrêtement effectué en application de l'article 1.648 A du code général des impôts, n'excède pas le double de la moyenne nationale des communes appartenant au même groupe démographique (1).

Le second alinéa du paragraphe I propose la **définition de la zone de chalandise**. Globalement, le principe retenu est le suivant : plus un magasin présente une surface de vente réduite et plus il se trouve, en outre, dans une zone à forte densité démographique, plus il y a de chance pour que la zone de chalandise recouvre un territoire de dimension inférieure ou égale à celle du territoire communal.

1. Pour plus de détails, se reporter au commentaire de l'article 4 bis

Le résultat ici présenté peut paraître complexe, il a toutefois le mérite d'une simplicité relative tant il est délicat d'établir, en la matière, un critère fiable et insérable dans un texte normatif.

Le "noyau dur" du dispositif est le suivant : la répartition de la taxe professionnelle s'effectue entre les communes situées dans un rayon de 5 kilomètres calculé à partir d'un point quelconque de l'ensemble commercial, tel qu'il est défini à l'article 2 du présent projet de loi, jusqu'à un point quelconque du territoire communal. Compte-tenu de cette dernière précision - il suffit qu'un point quelconque du territoire municipal soit touché par le compas - la distance réelle entre le consommateur et le magasin est en fait plus importante : des chefs-lieux se trouvant à 10 kilomètres ou plus du centre commercial seront, le cas échéant, les bénéficiaires de la péréquation.

Cette distance (5 kilomètres) est portée à 10 kilomètres lorsque la surface de vente des magasins concernés est supérieure à 5.000 mètres carrés. Ce chiffre a été établi empiriquement : il faut savoir qu'un établissement entre dans la catégorie des hypermarchés lorsqu'il atteint une surface de vente de 2.500 mètres carrés ; une telle définition avait toutefois paru trop faible pour justifier une zone de chalandise plus large ; la surface a donc été multipliée par deux.

Le troisième alinéa complète le second en indiquant les critères démographiques définissant le champ d'application de la loi. Sont, en effet, exclus de la répartition :

- les établissements situés dans les départements dont la densité de population excède 1.000 habitants au kilomètre carré, soit les quatre départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val de Marne ;

- les établissements dont la surface de vente est inférieure à 5.000 mètres carrés et qui sont situés dans les agglomérations les plus densément peuplées, soit les communes de plus de 40.000 habitants ou les cantons dont la densité de population est supérieure à 400 habitants au kilomètre carré. Le seuil de 40.000 habitants est celui qui figure déjà à l'article 29 de la "loi Royer". Il a été tenu compte, avec l'introduction du critère de 400 habitants au kilomètre carré dans le cadre des limites cantonales, des agglomérations situées incontestablement en zone urbaine mais ne comprenant aucune commune dépassant le seuil démographique précité.

• Le paragraphe II est relatif au **calcul du montant de la péréquation**. Les bases concernées sont, comme il a été dit plus haut, celles correspondant aux créations et extensions d'établissements.

Pour la détermination du produit de la péréquation :

- il est tout d'abord procédé à l'écrêtement visé à l'article 1.648 A définissant les ressources des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle et qui s'applique aux bases afférentes aux "établissements exceptionnels" ;

- puis, la fraction des bases qui n'a pas fait l'objet de ce premier prélèvement est taxée pour les quatre cinquième de son montant au profit du fonds départemental de péréquation, en appliquant le taux en vigueur dans la commune d'implantation pour la taxe professionnelle ;

- le cinquième restant est laissé à la commune d'implantation.

Le a) et le b) du paragraphe définissent plus précisément l'**assiette d'imposition**. Dans le cas d'un établissement nouvellement créé, celle-ci ne présente aucune difficulté d'évaluation : le pourcentage retenu -80 %- s'applique en effet à la totalité des bases de l'établissement.

Le calcul retenu s'avère, en revanche, plus ardu s'agissant des cas d'extension. Le mode d'établissement des bases de taxe professionnelle est lui-même complexe ; elles sont, en effet, constituées par le total de deux éléments :

- la valeur locative des immobilisations corporelles utilisées par le redevable pour les besoins de sa profession ;

- une fraction du montant des salaires, pour la généralité des contribuables.

On peut donc concevoir qu'une extension de la surface d'exploitation d'un magasin n'entraîne pas une progression proportionnelle des bases de taxe professionnelle. Tout dépend de l'évolution de la masse salariale corrélative à l'agrandissement du magasin : les deux sont plus ou moins proportionnés.

Il s'avère en outre quasiment impossible, dans la plupart des cas, d'indiquer avec précision la fraction de la base taxable qui correspond à l'extension, compte-tenu de l'hétérogénéité des éléments de calcul retenus.

Le dispositif institué par le b) du paragraphe II a donc un caractère forfaitaire : il n'est tenu compte que de la

fraction des bases d'imposition de l'ensemble de l'établissement qui correspond à l'augmentation de la surface de vente autorisée depuis le 1er janvier 1991.

Si, par exemple, un magasin passe d'une surface de vente de 5.000 mètres carrés à une surface de 7.000 mètres carrés, la fraction de la base imposable retenue pour la péréquation intercommunale sera de 2.000/5000 soit 2/5e.

En outre, **une clause de sauvegarde est instituée par le dernier alinéa du paragraphe II en faveur de la commune d'implantation. Il vise à empêcher que le nouveau dispositif ne puisse entraîner une diminution des bases taxées au profit de la commune intéressée, sauf lorsque cette réduction résulte d'une décision de justice.**

Il n'est pas exclu en effet qu'une extension de la surface de vente d'un magasin s'accompagne d'une baisse des bases communales de taxe professionnelle : il suffit que l'entreprise décide de rationaliser sa gestion et procède à une réduction de sa masse salariale qui peut ne pas être compensée par une augmentation à due concurrence de la valeur locative.

Il est à noter, également, que **cette diminution s'apprécie établissement par établissement et non sur l'ensemble des bases de taxe professionnelle concernées, auquel cas la clause de sauvegarde ne jouerait pas tant que les pertes seraient compensées par des gains sur d'autres établissements. La protection ainsi instituée est donc très large.**

Votre commission vous propose d'adopter deux amendements au paragraphe II. Le premier vise à l'insertion d'un nouvel alinéa après le premier alinéa ; il tend à instituer une répartition des sommes de péréquation entre les différents fonds départementaux de péréquation en proportion des populations concernées lorsque les communes de la zone de chalandise se trouvent sur plusieurs départements. En l'état actuel du texte, en effet, il faut comprendre que c'est le fonds du département de la commune d'implantation qui procède au versement des sommes au communes concernées, même lorsqu'elles se trouvent dans un département limitrophe.

Le second amendement est un amendement de coordination avec le premier.

• Le paragraphe III est relatif à la destination des sommes péréquées et le paragraphe IV en définit les modalités de répartition. De leur lecture combinée, il ressort que :

- pour 85 % de leur montant, les sommes perçues par le fonds départemental sont réparties entre les communes de la zone de chalandise, en proportion de leur population. Ces communes perçoivent donc 68 % du produit total de la taxe professionnelle. Toutefois, aucune d'entre elles ne peut bénéficier d'un versement excédant 50 % du montant des sommes à répartir, à l'exception de la commune ou des communes d'implantation. Enfin, il est institué une franchise de 3.000 francs en-dessous de laquelle il n'est plus procédé au versement de la somme due au titre de la péréquation.

- Le reliquat, soit 12 % du total du produit de la taxe professionnelle (15 % des sommes péréquées) était versé dans le texte initial à un fonds départemental d'adaptation du commerce rural. L'Assemblée Nationale a préféré inscrire ces fonds dans un cadre régional. Votre rapporteur souhaiterait, pour sa part, que l'on revienne à un fonds départemental. Il n'existe, en effet, aucune garantie que les départements les moins peuplés, qui devraient, en bonne logique, être les premiers destinataires de ces actions, perçoivent effectivement les sommes correspondant à leur besoin ; tout laisse craindre que, la clé de répartition le plus souvent retenue au plan régional étant le critère démographique, les départements déjà défavorisés le soient plus encore au moment de la répartition.

Un amendement tendant à une nouvelle rédaction du deuxième alinéa du paragraphe III est donc soumis à votre approbation. Cet amendement tire également les conséquences de celui qu'il vous est proposé d'adopter, visant l'insertion d'un nouvel alinéa dans le paragraphe II.

Votre rapporteur vous propose, en outre, de supprimer le second alinéa du paragraphe IV, introduit par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée Nationale. Celui-ci vise à favoriser les groupements de communes à fiscalité propre en disposant que la population de ces communes est, pour la répartition des sommes péréquées, affectée d'un coefficient multiplicateur de 1,75. En outre, il prévoit que ces sommes sont directement versées aux structures intercommunales concernées.

Si le principe défendu par cet amendement peut, le cas échéant, être approuvé - favoriser l'intercommunalité de droit - votre rapporteur estime, toutefois, qu'une telle disposition est quelque peu prématurée et aurait plus sa place dans le projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République qui doit venir prochainement en discussion au Sénat.

Un second amendement est proposé à titre de coordination avec le premier.

• Le paragraphe V du présent article dispose que les ressources du fonds départemental d'adaptation sont affectées à l'exécution du **programme départemental d'adaptation du commerce en zone rurale**. L'instrument ainsi créé doit permettre le maintien du dernier commerçant ou du dernier artisan de service dans les petites communes rurales en voie de dépeuplement. Les aides n'iront pas seulement à l'équipement mais aussi à l'exploitation ; elles prendront la forme d'un soutien à la formation et d'une prise en charge de certains éléments d'exploitation tels la rémunération des baux. Certaines collectivités locales procèdent déjà à ce type d'aide.

Les sommes attendues au titre de la seconde part de la péréquation - soit 30 à 40 millions (2) de francs selon les estimations du ministre du commerce et de l'artisanat - doivent avoir un effet de levier et attirer d'autres financements, notamment ceux des chambres des métiers et des chambres de commerce et d'industrie.

En revanche, votre rapporteur conteste le choix du préfet comme autorité décisionnelle en matière de définition des actions poursuivies dans le cadre du programme d'adaptation.

Il vous propose donc d'adopter un amendement portant nouvelle rédaction du paragraphe V. Cet amendement vise à établir les commissions instituées par l'article 103-4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 comme seules autorités compétentes pour délimiter le contenu du programme d'actions. Ces commissions sont, en effet, chargées de gérer les ressources correspondant à la seconde part de la dotation globale d'équipement. Elles sont constituées, pour leurs membres, des maires des petites communes rurales ; elles lui semblent donc particulièrement aptes à effectuer la tâche prévue au présent paragraphe.

Votre rapporteur voit mal ensuite comment les organisations professionnelles représentatives pourraient venir s'insérer dans le dispositif de concertation. Sans vouloir exprimer d'hostilité de principe à leur égard, il propose de ne pas les mentionner dans le texte comme cela était déjà le cas dans le projet

2. Ce montant a été calculé à partir des éléments suivants :

- *Revenu de TVA moyen/m² dans les grandes surfaces : 160 francs*
- *Surface de vente créée chaque année : 1,5 million de m², dont il faut retirer les surfaces d'urbanisme commercial de Paris et de la petite couronne ainsi que les créations et les extensions de magasins de moins de 5.000 mètres carrés dans les zones à forte densité de population mais auxquelles il faudra ajouter les lotissements commerciaux en vertu de l'article 2 du présent projet de loi.*

initial, et de conserver l'idée d'une concertation facultatives avec ces organismes.

Il lui paraît, en revanche, hautement nécessaire de maintenir l'avis du Conseil général en la matière.

*

* *

Sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle soumet à votre approbation, votre commission des finances vous propose d'adopter l'article du présent projet de loi.

L'ARTICLE 4 EN RESUME :

Critère de population	Péréquation
Communes < 40 000 habitants ou cantons < 400 habitants/km ²	Tous établissements soumis à la loi Royer
Communes sup. 40 000 habitants ou cantons sup. 400 habitants/ km ²	magasins sup. 5000 m ²

Rayon de péréquation 5 Kms, sauf 10 kms pour établissements supérieurs à 5 000 m².

Ne s'applique pas dans les départements supérieurs à 1000 habitants/km² c'est-à-dire Paris et petite couronne.

Pas de versement < 3000 F.

Aucune commune ne touche plus de 50 % de la répartition si elle n'est pas la commune d'implantation.

Exemple pour une taxe professionnelle d'un million de F :

Commune d'implantation	20 %	200 000 F
Communes (dont commune d'implantation) au prorata du nombre d'habitants	68 %	680 000 F
Fonds d'adaptation du commerce rural	12 %	120 000 F

ARTICLE 4 BIS

Cet article nouveau a été introduit en première lecture, à l'Assemblée nationale, et résulte d'un amendement présenté par messieurs Bonrepaux, Hervé et les membres du groupe socialiste.

Les nombreuses critiques, tant de forme que de fond, que lui adresse votre rapporteur, le conduiront tout naturellement à vous demander la suppression de cet article.

Celui-ci reprend, en fait, mais en les aménageant, les dispositions de l'article 78 de la loi de finances initiale pour 1990 dont la date et les conditions d'entrée en vigueur devaient être fixées ultérieurement par la loi au vu d'une simulation que le Gouvernement aurait dû présenter au Parlement avant le 30 avril 1990 (3).

Appelée à examiner l'article 78, votre commission des finances avait, il y a un an, estimé tout à fait anormales les conditions de précipitation dans lesquelles elle était conduite à délibérer sur des dispositions fondamentales touchant les voies d'une réforme de la péréquation nationale et départementale de la taxe professionnelle. Elle ne peut que regretter, une nouvelle fois, les modalités suivies par l'Assemblée nationale pour imposer en fin de session une solution qui pose de réels problèmes au fond et ce, dans le cadre d'un texte dont l'objet n'est pas la réforme des différents fonds de péréquation existants.

L'article additionnel ainsi adopté a, en effet, pour objet de définir les conditions d'attribution de la taxe professionnelle liée à l'installation d'un établissement ou à son extension dans les communes où la base de taxe professionnelle dépasse deux fois la moyenne du groupe démographique auquel elles appartiennent. Il propose, dans son paragraphe a), pour les communes qui ne sont pas membres d'un groupement à fiscalité propre, de prélever une part de 75 % de cet excédent, répartie par le fonds national de péréquation entre les groupements à fiscalité propre du département où se trouve la commune, et une part de 12 % de l'excédent, prélevée cette fois par le fonds départemental de péréquation, au seul bénéfice du fonds d'adaptation du commerce rural.

3. Cette simulation est effectivement parue au mois d'octobre dernier.

Le dispositif proposé appelle les remarques suivantes :

- La mesure proposée vise encore une fois à favoriser les groupements de communes et touche les problèmes plus généraux de la péréquation et de la compensation des inégalités de potentiels fiscaux. L'article constitue de ce seul fait un "cavalier". Il trouverait mieux sa place, le cas échéant, dans le projet de loi qui doit venir en débat prochainement, relatif à l'administration territoriale de la République.

Le texte proposé institue, en outre, un prélèvement dans le cadre départemental au profit du fonds d'adaptation du commerce rural. **A poursuivre trop d'objectifs à la fois, ne risque-t-on pas de n'en atteindre aucun ?** Le fonds national et les fonds départementaux de péréquation présentent les mêmes faiblesses mais sont alimentés selon des mécanismes très différents, appelant des solutions appropriées à chaque cas.

- La réforme que tente d'introduire cette disposition serait, en outre, appliquée de manière fractionnée. Elle s'inspire, en effet, d'un dispositif de portée générale en ne l'appliquant, toutefois, qu'aux grandes surfaces.

Une telle réforme ne doit pas être mise en oeuvre de façon incidente sur un seul type d'entreprise.

- Enfin, et surtout, les modalités proposées sont extrêmement complexes et leur mise en oeuvre ne devrait permettre de dégager que des ressources d'un montant assez limité. De ce point de vue, la simulation demandée au Gouvernement, en vertu des dispositions du paragraphe IV de l'article 78 de la loi de finances pour 1990 fournit des indications utiles sur les incidences que risquerait d'avoir de la mesure préconisée.

Il existe quelques différences entre les modalités de prélèvement ainsi qu'entre les assiettes du présent projet de loi et celles retenues dans l'article 78 de la loi de finances. Dans ce dernier cas, le prélèvement était égal au produit de la moitié des bases excédentaires par le taux voté par la commune majoré, le cas échéant, des taux des groupements sans fiscalité propre dont elle était membre. Les bases excédentaires étaient calculées à partir de l'ensemble des bases de taxe professionnelle, calculées pour tous les assujettis à la taxe se trouvant sur le territoire de la commune. Enfin, le prélèvement devait être diminué du montant des sommes nécessaires au remboursement des annuités d'emprunts qu'elle a contractés.

La base retenue dans le présent article s'avère plus réduite que la première. Elle est constituée des bases communales

de taxe professionnelle correspondant aux créations et extensions d'établissements résultant, soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble déjà existant, visées à l'article 1648 AA. Il s'agit donc des bases constatées sur les grandes surfaces.

La faiblesse des ressources attendues pour le premier dispositif devrait donc se constater a fortiori pour le second. En conclusion du rapport remis au Parlement par le ministre des finances et le ministre de l'intérieur touchant l'application de l'article 78, les services, auteurs de la simulation, soulignent la portée limitée de la réforme proposée :

- Les sommes en jeu ne se seraient élevées en 1988 qu'à 181 millions de francs, dont 90,5 millions de francs à répartir, au prorata de leur population, entre 114 groupements de communes à fiscalité propre,

- Les communes finançant cette opération seraient peu nombreuses environ 500,

- La mise en place du dispositif pourrait mettre en difficulté 40 % de ces communes, contraintes d'augmenter les taux des quatre taxes de plus de 10 %,

- Enfin, 90 % des communes concernées par l'article 78 participent déjà au financement de l'une des deux péréquations de la taxe professionnelle.

En résumé, ce dispositif constitue un "cavalier" et manque totalement son objectif.

*

* *

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 13 décembre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen pour avis du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, d'actualisation des dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales, sur le rapport de M. René Ballayer, rapporteur pour avis.

M. René Ballayer, rapporteur pour avis, a, tout d'abord, précisé l'esprit général de l'ensemble du projet de loi venant en discussion devant la Haute assemblée en indiquant qu'il tendait à aménager les dispositions de la "loi Royer" relatives à l'urbanisme commercial. A l'intérieur de ce cadre, il a souhaité que la commission émette un avis sur les articles 4 et 4 bis relatifs à l'intercommunalisation de la taxe professionnelle.

M. René Ballayer, rapporteur pour avis, a, tout d'abord, précisé l'esprit général de l'ensemble du projet de loi venant en discussion devant la Haute assemblée en indiquant qu'il tendait à aménager les dispositions de la "loi Royer" relatives à l'urbanisme commercial. A l'intérieur de ce cadre, il a souhaité que la commission émette un avis sur les articles 4 et 4 bis relatifs à l'intercommunalisation de la taxe professionnelle.

M. René Ballayer, rapporteur pour avis, a, ensuite, souligné que le dispositif proposé trouvait son inspiration dans les conclusions remises au mois d'avril 1988 par la commission d'étude sur l'évolution de la taxe professionnelle dont il a présidé les travaux. Il a également observé le caractère plus modeste des objectifs poursuivis par le présent projet de loi. En particulier l'intercommunalisation mise en place par l'article 4 ne touche que le produit de la taxe professionnelle sur les grandes surfaces. Elle ne vaut en outre que pour l'avenir puisqu'elle ne s'applique qu'aux bases dégagées à partir du 1er janvier 1991 par la création de grandes surfaces ou l'extension de celles qui existent déjà.

M. René Ballayer, rapporteur pour avis, a jugé bonne la philosophie du texte proposé et approuvé le caractère restreint des objectifs poursuivis. Il a rappelé, en effet, que l'implantation d'une grande surface pose un certain nombre de problèmes spécifiques qui méritent un traitement particulier. Celle-ci entraîne, tout d'abord, une augmentation des charges pour toutes les villes de la zone de chalandise. En outre, le principe d'une répartition strictement communale de la taxe professionnelle conduit, dans certains cas extrêmes, à doter des municipalités de ressources qui excèdent largement leurs besoins.

Elargissant son exposé à l'analyse économique, **M. René Ballayer** a particulièrement souligné le risque, qui n'est pas toujours évité, d'un suréquipement de l'appareil de vente et celui, corrélatif, d'un développement anarchique de l'urbanisme commercial.

Ayant circonscrit le champ et la portée du texte proposé, le rapporteur pour avis a tenu à exclure d'emblée toutes les insertions adoptées en première lecture à l'Assemblée nationale tendant, soit à favoriser à l'intérieur de ce cadre les groupements de communes à fiscalité propre, soit à proposer une réforme des principes relatifs à la détermination des ressources du fonds national et des fonds départementaux de péréquation. Sur le premier sujet, il a indiqué que les mesures proposées étaient prématurées et qu'elles auraient plus leur place dans le projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République, qui sera prochainement discuté par le Parlement.

Il a marqué son hostilité à l'égard de la deuxième catégorie de modifications en soulignant l'absence de lien entre le texte initial et les mesures qu'elles proposent de mettre en oeuvre.

M. René Ballayer, rapporteur pour avis, a ensuite détaillé le contenu de l'article 4. Celui-ci vise notamment à imposer le principe d'une répartition de 68 % du produit de la taxe professionnelle versée par une grande surface nouvellement créée ou autorisée à s'étendre entre les communes de la zone de chalandise dans les cas où celle-ci se révèle plus large que l'espace communal. Il porte également création de fonds départementaux d'adaptation du commerce rural alimenté par un prélèvement de 12 % sur ce produit.

Après un débat auquel ont pris part **MM. Maurice Blin, Paul Loridant et Roger Chinaud, rapporteur général**, la commission a, sur proposition du rapporteur pour avis, adopté sept amendements à l'article 4 du projet de loi.

- le premier amendement tend à l'insertion d'un nouvel alinéa au paragraphe II de l'article 4 et institue une répartition des sommes prélevées entre les fonds de péréquation des différents départements dans lesquels se trouvent les communes de la zone de chalandise ;

- le deuxième constitue la conséquence du précédent ;

- le troisième modifie le 2° du paragraphe III de l'article 4 et rétablit un cadre départemental pour la répartition des ressources des fonds d'adaptation du commerce rural ;

- le quatrième tend à la suppression du second alinéa du paragraphe IV dont l'objectif était de favoriser les groupements de communes dans le cadre de l'intercommunalisation ;

- le cinquième en la, conséquence du précédent ;

- le sixième, donne pouvoir aux commissions créées en vertu de l'article 103-4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 pour définir le contenu des plans départementaux d'adaptation du commerce rural et supprime en conséquence, la compétence exclusive du préfet en la matière. Toutefois, intervenant sur le choix introduit par cet amendement, M. Philippe Adnot a trouvé peu opportun la désignation des commissions chargées de répartir la seconde part de la dotation globale d'équipement pour la définition de ces plans.

- le septième amendement tend à la suppression de la dernière partie du premier alinéa du paragraphe I de l'article 4 et celle de l'article 4 bis pour des motifs tenant à la complexité du dispositif proposé et à l'absence de lien entre leur son et celui du présent projet de loi.

Pour les mêmes raisons, la commission a, par ailleurs, adopté un amendement de suppression de l'article 4 bis du projet de loi.