

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 mai 1977.

RAPPORT

FAIT

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 APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, aménageant la taxe professionnelle,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur.

TOME I

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Auguste Amic, René Ballayer, Roland Boscary-Monsservin, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, Jean Francou, Gustave Héon, Paul Jargot, Louis Jung, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, MM. Gaston Pams, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2869, 2875 et in-8° 667.

Sénat : 320 (1976-1977).

Impôts locaux. — Taxe professionnelle - Collectivités locales - Sociétés commerciales - Entreprises industrielles et commerciales - Commerçants - Artisans.

Le rapport sur le projet de loi aménageant la taxe professionnelle comporte deux tomes :

— le premier est consacré à l'analyse du texte et à l'examen des articles ;

— le second qui regroupe les décisions de la Commission des Finances sera distribué ultérieurement.

Mesdames, Messieurs,

Le texte qui nous est soumis aujourd'hui a pour objet d'aménager, à titre provisoire, la taxe professionnelle.

La création, par la loi du 29 juillet 1975, de cette taxe destinée à remplacer la patente s'avère être, il faut bien le reconnaître, un échec.

Avant d'examiner les causes de cet échec et les mesures que le Gouvernement entend prendre pour y remédier provisoirement, nous rappellerons brièvement les motifs de la création de la taxe professionnelle et le mécanisme de ce nouvel impôt.

Jusqu'en 1917, les collectivités locales ont bénéficié de ressources fiscales assises par voie de centimes additionnels sur les contributions directes appelées familièrement les « quatre vieilles » et établies au profit de l'Etat sur la propriété foncière, l'habitation et les activités professionnelles non salariées non agricoles, ce dernier impôt portant le nom de « patente ».

A partir de 1917, la fiscalité directe de l'Etat ayant été profondément remaniée par la création de l'impôt sur le revenu, la patente — comme les trois autres « vieilles » — fut maintenue seulement comme impôt local. Cet impôt qui était fondé à la fois sur certains éléments propres à chaque entreprise, nombre de salariés, valeur locative des locaux, etc. et sur un tarif professionnel comportant quelque 1 650 rubriques différentes était, depuis longtemps, critiqué en raison, d'une part, du poids excessif dont il pesait sur certaines professions et, d'autre part, des distorsions existant entre des entreprises de même nature.

De très longues études furent conduites en vue de trouver une solution de remplacement et une commission de réforme de la patente fut instituée qui publia un important rapport. Finalement, le Gouvernement déposa un premier texte portant remplacement de la patente par un nouvel impôt dit taxe professionnelle. Avant

d'avoir été discuté par les deux Assemblées, ce texte fut remplacé par un second projet qui devait finalement devenir la loi du 29 juillet 1975.

Le nouveau système fiscal est beaucoup plus simple que l'ancienne patente. En effet, l'assiette de la nouvelle taxe est constituée par deux éléments :

— le cinquième des salaires versés par l'entreprise l'année précédente ;

— la valeur locative des immobilisations corporelles ; ces valeurs sont évaluées pour les biens passibles d'une taxe foncière suivant les règles fixées pour l'établissement de cette taxe ; pour les biens dont la durée d'amortissement est au moins égale à trente ans, suivant les règles applicables aux bâtiments industriels, enfin pour les autres biens sur la base de 16 % du prix de revient. Les valeurs locatives ainsi obtenues font, par ailleurs, l'objet d'un abattement à la base de 25 000 F.

Par ailleurs, des mesures spéciales concernent les petits ou moyens contribuables :

— il n'est pas tenu compte de la valeur locative des immobilisations pour les contribuables dont les recettes annuelles n'excèdent pas 400 000 F s'il s'agit de prestataires de services ou de membres de professions libérales et de 1 million de francs dans les autres cas ;

— dans le cas des titulaires de bénéfices non commerciaux, le huitième des recettes est substitué aux salaires versés ;

— enfin, pour les artisans employant moins de trois salariés, la base de leur imposition est réduite de moitié.

La mise en application de ce nouveau régime à compter du 1^{er} janvier 1976 a immédiatement fait apparaître des distorsions considérables par rapport à la situation qui aurait résulté du maintien en vigueur de la patente.

Si, pour de nombreux contribuables, la nouvelle imposition s'est traduite par un abaissement de leur charge fiscale parfois important puisque, dans certains cas, il dépasse 90 %, en revanche d'autres entreprises ont vu leur impôt croître fortement et atteindre par rapport à la situation antérieure, des coefficients parfois nettement supérieurs à 2. Il peut arriver que la majoration d'impôt local ainsi réclamé aux entreprises dépasse leur marge bénéficiaire normale.

Quoique aucune règle générale ne puisse être dégagée, on peut considérer que dans l'ensemble ce sont les commerçants et artisans employant moins de trois salariés qui ont bénéficié d'une réduction d'imposition alors que les industries moyennes et importantes ont vu leur contribution progresser fortement ou même très fortement. Il semble, par ailleurs, que les industries de main-d'œuvre aient été pénalisées.

Il est certain que les bases de la taxe ont été mal calculées et ne tiennent pas compte de la faculté contributive réelle des différentes catégories d'entreprises. Si globalement le nouvel impôt est sans doute plus logique que l'ancienne patente, au niveau des contribuables, pris individuellement, il introduit des distorsions considérables qui en rendent l'application impossible si l'on ne veut pas courir le risque de bouleversements économiques graves.

Le Gouvernement a certainement pour sa part très mal apprécié les incidences de ce nouveau régime fiscal. Lors des débats devant le Parlement du projet de loi créant la taxe professionnelle, il avait fait état de majorations d'imposition par rapport à l'ancienne patente beaucoup plus réduites que celles qui finalement ressortent de la mise en recouvrement des rôles.

En particulier, il avait estimé inutile de faire les simulations — l'établissement des rôles en blanc — que de nombreux parlementaires souhaitaient et qui leur auraient permis d'apprécier la portée exacte des nouvelles dispositions qui leur étaient soumises.

La mise en recouvrement au cours des derniers mois de l'année 1976 du nouvel impôt fit apparaître brutalement les erreurs qui avaient été commises. Les protestations furent extrêmement vives, et en présence de cette situation, le Gouvernement fut conduit à introduire hâtivement dans la dernière loi de finances rectificative pour 1976 un article plafonnant pour 1976 la taxe professionnelle à 1,7 fois la patente payée par eux en 1975. La perte pour les collectivités locales résultant de ce plafonnement et représentant au total une somme de l'ordre de 2,2 milliards de francs a été couverte par l'Etat.

A. — Une première tentative de réforme de la taxe professionnelle.

Il était évident que malgré le caractère exceptionnel de la mesure de tempérament prise en 1976, l'application normale en 1977 et les années suivantes de la taxe professionnelle était impensable. Une réforme de la loi s'imposait donc. Toutefois, une telle réforme demanderait de longs délais si l'on veut éviter une improvisation hâtive que le Parlement n'admettrait du reste certainement pas.

Or, compte tenu des délais entraînés par la confection et la mise en recouvrement des rôles, il est nécessaire que le régime de la taxe professionnelle applicable en 1977 soit fixé rapidement et il était, par conséquent, exclu qu'une réforme profonde du texte puisse intervenir assez tôt. Dans ces conditions, la mise en place d'un nouveau régime transitoire est apparue inéluctable.

Un premier projet de loi a donc été déposé à cet effet par le Gouvernement.

L'économie de ce texte reposait sur les trois principes suivants :

a) Le système transitoire était valable pour une durée indéterminée mais les modalités d'application prévues ne concernaient que les années 1977 et 1978. Pour les exercices ultérieurs, ces modalités devaient être fixées par une disposition de la loi de finances.

b) Contrairement à ce qui s'est passé en 1976, le nouveau régime transitoire ne devait entraîner aucune charge supplémentaire pour le budget de l'Etat.

c) Les règles d'assiette de la taxe professionnelle n'étaient pas remises en cause mais des tempéraments y étaient seulement apportés sur les points ci-après :

— un plafond était fixé à la taxe professionnelle par référence à la patente payée en 1975. Pour 1977, le plafond proposé était de 1,9 fois le montant de cette patente, ce chiffre étant, en outre, majoré proportionnellement à l'augmentation entre 1976 et 1977 du produit de la taxe professionnelle fixé par les collectivités locales et les divers organismes bénéficiaires ;

- pour 1978, le plafond aurait été de 1,995 et majoré de l'évolution entre 1976 et 1978 du produit de la taxe décidé par les collectivités intéressées ;
- tous les assujettis auraient été astreints à une cotisation additionnelle dont le taux prévu pour 1977 était de 7 % et pour 1978 de 6 %, l'assiette de la cotisation étant le montant de la taxe plafonné dans les conditions indiquées ci-dessus. Cette cotisation était destinée à financer globalement la perte de recettes résultant de l'existence d'un plafond.

Pour apprécier le montant réel de l'imposition qu'une entreprise aurait eu à payer dans le cadre de ces dispositions il convient de tenir compte des trois éléments du calcul : le coefficient de plafonnement, l'augmentation de la pression fiscale locale et la cotisation additionnelle.

En supposant une augmentation de la pression fiscale locale de 12 % par an, on aboutissait à un plafond réel — cotisation comprise — en 1977 égal à 2,28 fois le montant de la patente payée en 1975 et en 1978 à 2,62 fois la même base.

L'ampleur des augmentations ainsi prévues souleva l'opposition de l'Assemblée Nationale et avant même que le projet de loi vint en discussion en séance publique, le Gouvernement fut conduit à le retirer pour y substituer des dispositions moins inéquitables qui constituent le nouveau régime transitoire de la taxe professionnelle que nous avons à examiner aujourd'hui.

B. — L'analyse du projet de loi.

Le projet de loi qui nous est soumis se caractérise essentiellement :

— par le réaménagement des dispositions votées pour 1976 et par la création d'une cotisation nationale ;

— par une inflexion de l'incidence économique de la taxe professionnelle dans un sens favorable à l'emploi ;

— par la mise en place d'un mécanisme destiné à un meilleur fonctionnement de ladite imposition.

1° LE RÉAMÉNAGEMENT DES DISPOSITIONS VOTÉES POUR 1976

Nous ne reviendrons pas sur les dispositions de la loi du 29 juillet 1975 qui a substitué la taxe professionnelle à l'ancienne patente et dont un des objectifs, en définitive atteint, a été d'alléger la charge des petits redevables : si, en effet, 1 400 000 contribuables ont vu leur cotisation diminuer dans des proportions parfois importantes — 43 % de ces assujettis ayant bénéficié d'une réduction de plus de 50 % — force est de constater que, s'agissant d'un impôt de répartition, cette contraction d'imposition s'est opérée aux dépens d'un certain nombre de redevables, notamment d'entreprises de main-d'œuvre, dont l'impôt a alors augmenté de manière souvent intolérable.

Pour remédier à la situation paradoxale ainsi créée, — la recherche d'une meilleure justice fiscale conduisant, par le jeu des transferts de charges, à des injustices flagrantes — le Gouvernement a fait adopter l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 1976 prévoyant la limitation de l'accroissement de la cotisation due au titre de la taxe professionnelle pour 1976 : celle-ci ne pouvait excéder 170 % de la cotisation de patente pour 1975.

Le coût de cette mesure évalué primitivement pour 1976 à 2 200 millions de francs a été alors mis à la charge de l'Etat.

Dans le présent projet de loi, le Gouvernement demande, sous réserve de quelques mesures spécifiques, la reconduction globale de ces dispositions ; il n'a pas été, en effet, jugé opportun de remettre en cause les règles d'assiette de la taxe professionnelle et égale-

ment de courir le risque, par des déplacements de charges entre contribuables, de provoquer de nouvelles et graves distorsions fiscales.

a) *Le maintien du plafond à 170 %
de la cotisation de patente de 1975.*

Il est prévu de conserver, pour 1977, le plafond de 170 % de la cotisation de patente calculée pour 1975 et, dans le même esprit, de garder à son niveau de 1976 l'effet de l'article 10 de la loi du 29 juillet 1975 qui répartissait sur trois années les hausses de cotisation.

Il va de soi que cette mesure ne saurait empêcher l'actualisation, c'est-à-dire ne saurait écarter la possibilité pour les collectivités locales et les organismes bénéficiaires de la taxe entre 1976 et 1977 de majorer le plafond ci-dessus indiqué en fonction de l'évolution du produit fixé : la progression moyenne, prévue à ce titre, serait, selon le Gouvernement, de l'ordre de 15 %, ce qui porterait, sur la base de cette estimation, le plafond à 195,5 % de la patente acquittée en 1975.

b) *L'institution d'une cotisation nationale.*

En vue de réduire la charge résultant pour l'Etat du maintien du plafond, il est proposé de créer une cotisation nationale temporaire, fixée pour 1977 à 6,5 %, par analogie avec l'objectif des pouvoirs publics en matière de prix.

Cette cotisation s'ajouterait à la taxe professionnelle ; elle ne serait pas due toutefois par les entreprises soumises à la règle du plafond et ne serait supportée que dans la limite de celui-ci : ainsi l'application de cette cotisation nationale ne pourrait avoir pour effet de porter au-dessus du taux de 170 % l'impôt dû par une entreprise située en dessous de celui-ci.

Comme il paraît difficile de connaître, de manière précise, le montant total des sommes qui seront ainsi récupérées et les conséquences, cas par cas, de la mise en œuvre de ce nouveau dispositif, combiné avec l'augmentation des impositions locales, la question se pose de savoir s'il n'eût pas été préférable de fixer, seulement dans un deuxième temps, le taux de ladite cotisation.

Au demeurant, on s'est interrogé sur l'opportunité de l'exonération des entreprises « plafonnées » et de la compensation au moins partielle de ce plafonnement — qui bénéficierait plutôt à de grosses entreprises — par la création de cette cotisation : au cours de son audition par la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, le Ministre délégué à l'Economie et aux Finances a indiqué que 250 000 entreprises, dont les deux tiers pourraient être considérées comme des entreprises importantes, avaient profité du plafonnement pour 1976.

Quoi qu'il en soit, il est proposé d'ores et déjà de reconduire pour 1978 les dispositions concernant le plafonnement de la taxe professionnelle à 170 % de la cotisation de patente pour 1975 et la cotisation nationale de 6,5 % mais en tenant compte des dégrèvements permettant d'infléchir l'incidence économique de la taxe professionnelle dans un sens favorable à l'emploi.

2° UNE INFLEXION DE L'INCIDENCE ÉCONOMIQUE DE LA TAXE PROFESSIONNELLE DANS UN SENS FAVORABLE A L'EMPLOI

Deux mesures sont destinées à encourager l'emploi et à faciliter, dans la conjoncture actuelle, l'accès au marché du travail.

a) *Une diminution de 10 % de la taxe professionnelle.*

Les entreprises qui auront accru, entre le 1^{er} juin et le 31 octobre 1977, de manière significative, soit d'au moins 5 % le nombre mensuel moyen des salariés employés au cours de la même période de 1976, auront droit à une diminution de 10 % de la taxe professionnelle due au titre de l'année 1977.

b) *Un abattement en faveur de certaines catégories d'artisans.*

La réduction de 50 % de la base de la taxe professionnelle accordée, aux termes de l'article 3-II de la loi du 29 juillet 1975 à certaines catégories d'artisans employant moins de trois salariés serait maintenue en 1978 en faveur de ceux qui auraient, en 1977, un effectif salarié supérieur à trois.

Le coût du nouveau dispositif prévu n'est certes pas négligeable, soit au total 1 090 millions de francs se répartissant ainsi :

- fixation du plafond à 170 % : 500 millions ;
- exonération de la cotisation pour les entreprises « plafonnées » : 440 millions ;
- dégrèvement de 10 % aux entreprises : 100 millions ;
- maintien de la réduction de 50 % à certaines catégories d'artisans : 50 millions.

Au demeurant, l'Etat s'engage à prendre en charge le manque à gagner en résultant pour les collectivités locales. Dans le même esprit et dans le souci d'éviter de nouveaux transferts de charge, un mécanisme destiné à un meilleur fonctionnement de la taxe professionnelle est mis en place.

3° UN MEILLEUR MÉCANISME DE FONCTIONNEMENT DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Diverses dispositions sont proposées, les unes concernant le vote des budgets locaux et les exonérations de taxe professionnelle, les autres relatives au recouvrement de cet impôt et à l'application de celui-ci dans les Départements d'Outre-Mer.

a) *Des dispositions concernant le vote des budgets locaux.*

La période transitoire pendant laquelle le calcul des taux des impôts directs locaux doit continuer de s'effectuer comme actuellement serait prolongée d'un an, ce qui reporterait d'un temps égal, c'est-à-dire à compter de 1979 au lieu de 1978, la mise en place du nouveau régime de détermination des taux de la taxe professionnelle, des taxes foncières et de la taxe d'habitation tel qu'il a été institué par la loi du 29 juillet 1975.

b) *Des dispositions concernant les exonérations de taxe professionnelle.*

Actuellement, quand une exonération temporaire est accordée par une collectivité locale à une entreprise qui s'est implantée ou agrandie, le montant de l'exonération consentie doit être porté au budget de ladite collectivité, en dépense comme en recette, mais cette évaluation est souvent incertaine : d'où le risque pour la

commune de ne pas percevoir le produit net prévu. Aussi est-il proposé de ne plus tenir compte de l'établissement exonéré, ni dans les bases, ni dans l'élément de répartition, ni dans le produit voté et de comptabiliser désormais le coût des exonérations en dehors du budget de la collectivité considérée.

c) *Des dispositions relatives à l'aménagement des exonérations de recouvrement de la taxe professionnelle.*

Prenant prétexte des délais de mise en œuvre des mesures transitoires, le Gouvernement estime que, pour les cotisations de taxe professionnelle mises en recouvrement durant la première quinzaine de novembre, il convient de fixer la date de majoration de 10 % au 30 décembre.

Toutefois, conformément à la législation en vigueur, il n'y a pas lieu de tenir compte du début ou de la fin d'un mois pour la date de majoration : celle-ci est, aux termes de l'article 1761-1 du Code général des impôts, fixée au 15 du troisième mois suivant celui de la mise en recouvrement, ce délai étant toutefois réduit d'un mois quand son application a pour effet de fixer la date de majoration des impositions au-delà du 31 décembre de l'année de mise en recouvrement du rôle. Dès lors, si celle-ci intervient dans la première ou dans la seconde quinzaine de novembre, la majoration de 10 % frappe les cotisations ou fractions de cotisations non réglées au 15 du deuxième mois suivant, soit au 15 janvier de l'année d'après.

d) *Des dispositions relatives à l'application de la taxe professionnelle dans les Départements d'Outre-Mer.*

L'article 17-III de la loi du 29 juillet 1975 stipule que la taxe professionnelle entrerait en vigueur dans les Départements d'Outre-Mer en 1977.

En raison des difficultés rencontrées dans l'application de cet impôt en métropole et par suite des perturbations que connaît l'économie de ces Départements d'Outre-Mer, il est envisagé de reporter au 1^{er} janvier 1979 l'application de la taxe professionnelle et de ses taxes annexes dans ces départements.

Au total, le présent projet de loi, par l'ensemble des mesures qu'il comporte, doit permettre aux collectivités locales d'obtenir, pour 1977, dans des conditions relativement acceptables, les ressources qu'elles attendent de la taxe professionnelle sans qu'il en résulte des transferts de charge par trop injustes. Le coût global de ces dispositions, tel qu'il devra être imputé sur le budget de l'Etat, serait, selon le Ministre délégué à l'Economie et aux Finances, d'un plus plus d'un milliard de francs.

S'il convient de souligner l'esprit de concertation qui a présidé à l'élaboration de ce nouveau texte, il faut aussi observer qu'il constitue un expédient. Sans doute, le problème de la modification de l'assiette de la taxe professionnelle demeure-t-il entier et les raisons d'équité qui militent en faveur de l'adoption de dispositions concernant cette modification, loin d'être estompées, apparaissent-elles plus que jamais impérieuses ; mais encore convient-il de se demander si le système d'imposition ainsi mis en place est encore adapté, s'il peut encore répondre à la réalité économique et aux charges progressives des collectivités locales.

N'y a-t-il pas lieu de craindre que la référence à de mauvaises bases, référence reprise sur trois années successives, ne rende plus intolérable la situation de blocage aujourd'hui observée et plus difficile la sortie de l'impasse législative actuelle ?

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

I. — La cotisation de taxe professionnelle d'un contribuable pour 1977 ne peut excéder de plus de 70 % la cotisation de patente de ce même contribuable pour 1975.

Ce plafond est majoré proportionnellement à l'augmentation, par rapport à l'année précédente, du produit de la taxe professionnelle résultant des décisions des collectivités et organismes bénéficiaires.

Il s'applique entreprise par entreprise dans les mêmes conditions que pour 1976.

II. — En vue de réduire la charge résultant de l'application du I, il est institué une cotisation nationale, due par les assujettis à la taxe professionnelle, à l'exception de ceux dont la cotisation se trouve plafonnée.

La cotisation nationale est égale à 6,5 % du montant de la taxe professionnelle et des taxes annexes, sans que la charge totale ainsi obtenue pour un contribuable puisse excéder celle qui résulte du I.

III. — Les atténuations résultant de l'article 10 de la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 demeurent fixées, en valeur absolue, au même niveau que pour 1976.

IV. — Les dispositions du présent article sont reconduites pour l'année suivante.

I. — Conforme.

II. — En vue de réduire la charge résultant, pour l'Etat, de l'application...

... plafonnée.
Conforme.

Conforme.

IV. — Les dispositions...
... pour
1978.

Commentaires. — Le présent article limite, à titre temporaire, le champ d'application de la taxe professionnelle et institue des ressources complémentaires pour compenser les pertes résultant pour le budget de cette limitation. Il comprend deux dispositions : l'une établissant un plafond, l'autre dégageant des recettes.

1° *L'établissement d'un plafond* : il est proposé de reconduire pour 1977 le système de plafonnement des cotisations décidé pour 1976 : le plafond serait fixé à 1,70 fois le montant de la cotisation

de patente de 1975 et serait appliqué entreprise par entreprise. Le maintien de cette limitation répond au souci de ne pas alourdir, dans une conjoncture difficile, les charges des entreprises et d'éviter de réduire leur compétitivité.

Ce plafond devrait être cependant majoré pour tenir compte de la progression des budgets locaux d'une année sur l'autre, correspondant à une hausse moyenne d'environ 15 %.

2° *Le dégagement de recettes complémentaires* : pour assurer un financement partiel de la charge supplémentaire résultant pour l'Etat du maintien du plafond à 170 %, il est institué une cotisation nationale à la charge des assujettis à la taxe professionnelle dont le taux est fixé à 6,5 %, par analogie avec l'objectif des pouvoirs publics en matière de prix.

Il est proposé toutefois de ne faire supporter cette charge supplémentaire que dans la limite du plafond de 170 % ; ainsi les entreprises ayant atteint celui-ci en 1976 en seront exonérées et les autres situées en-dessous dudit plafond ne pourront, du fait de cette cotisation, voir leur cotisation portée au-dessus de 170 % de la cotisation de patente de 1975.

Le solde du coût du plafonnement et de l'exonération des entreprises dont la cotisation est plafonnée serait globalement d'environ 940 millions de francs, soit respectivement 500 et 440 millions : il est imputable sur le budget de l'Etat.

Parallèlement, afin d'éviter de nouveaux transferts de charges, le Gouvernement estime qu'il convient de différer le passage de la première à la deuxième étape de l'étalement sur trois ans des hausses de cotisations prévu par l'article 10 de la loi du 29 juillet 1975 instituant la taxe professionnelle. Rappelons que la première étape a été franchie en 1976 ; on a pu constater alors les importants transferts qu'elle entraînait. La deuxième étape devait avoir lieu en 1977 ; mais le report proposé retardera d'autant la réforme des modalités de fixation des taux.

Au demeurant, compte tenu des échéances électorales, tout le système mis en place par le présent article pour 1977 sera reconduit pour 1978 comme l'a précisé un amendement voté par l'Assemblée Nationale au paragraphe IV dudit article : ainsi, il n'y aura pas lieu à reconduction de ce régime d'année en année, comme on pouvait le craindre, si la formule ambiguë, à savoir « pour l'année suivante », préconisée par le Gouvernement n'avait pas été modifiée.

La prorogation des dispositions du présent article en 1978 entraînera une augmentation de la participation du budget de l'Etat, puisque aussi bien le nombre de redevables atteignant le plafond ira lui-même en s'accroissant.

Article 2.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.

Lorsque le nombre mensuel moyen des salariés employés par une entreprise au cours de la période allant du 1^{er} juin au 31 octobre 1977 est supérieur d'au moins 5 % ou d'au moins 500 unités au nombre mensuel moyen des salariés employés au cours de la même période de 1976, cette entreprise a droit, sur demande appuyée par une attestation des services du travail, à une réduction de 10 % de la taxe professionnelle due au titre de 1977. Le coût de cette réduction est pris en charge par l'Etat.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Lorsque...
... d'au
moins 5 % du nombre mensuel...
... a droit, sur
demande accompagnée des justificatifs
nécessaires, à une réduction...
... par l'Etat.

Commentaires. — Afin d'encourager l'emploi, il est proposé dans cet article d'accorder un dégrèvement de 10 % de la taxe professionnelle due au titre de 1977 aux entreprises qui, dans la période du 1^{er} juin au 31 octobre 1977, auront accru par rapport à celle correspondante de 1976, l'importance de leur effectif salarial d'au moins 5 % ; elles devront en formuler la demande en présentant les justifications nécessaires.

L'Assemblée Nationale a sur deux points modifié le projet de loi ; elle a entendu :

— réserver la réduction de 10 % aux seules entreprises qui, dans la période considérée par référence à celle de l'année précédente, auront accru leurs effectifs d'au moins 5 % (ainsi sont désormais écartées du bénéfice de cet avantage les grandes entreprises de plus de 10 000 salariés qui, selon le projet, pouvaient y prétendre, sans atteindre ce pourcentage, si elles augmentaient leur personnel d'au moins 500 salariés) ;

— ne pas surcharger les services départementaux du Travail qui, d'après le projet, auraient été chargés de fournir les attestations requises.

Article 3.

Texte. — Les artisans qui ont bénéficié en 1977 de la réduction de bases prévue par l'article 3-II de la loi du 29 juillet 1975 conservent cet avantage en 1978 quel que soit le nombre de salariés employés en 1977.

Commentaires. — L'article 3-II de la loi du 29 juillet 1975 instituant la taxe professionnelle a prévu un abattement de 50 % de la base de calcul de cette imposition en faveur de certaines catégories d'artisans (ceux qui effectuent principalement des travaux de fabrication, de transformation, de réparation ou des prestations de services), à condition qu'ils aient employé moins de trois salariés l'année précédente.

Afin d'encourager les créations d'emplois pendant l'année 1977 dans ce secteur où les postes nouveaux pourraient être relativement nombreux, il est prévu de maintenir en 1978 l'abattement de 50 % en faveur des artisans considérés qui franchiraient le seuil de trois salariés en 1977.

Article 4.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.

Pour 1978, le calcul des taux des impôts directs locaux s'effectue de la même manière qu'en 1977.

Toutefois, le produit fixé par les collectivités locales et leurs groupements ne comprend pas les sommes correspondant aux exonérations prévues à l'article 1473 bis du Code général des impôts ; en conséquence, ce produit est réparti sans que soient prises en compte les bases exonérées.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

I. — Le début de l'article 11 de la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 est ainsi modifié :

« Art. 11. — En 1976, 1977 et 1978, la répartition entre les quatre impôts directs locaux... (Le reste sans changement.)

II. — 1° L'article 12 de la loi susvisée du 29 juillet 1975 s'applique à compter de 1979 ;

2° Dans le deuxième alinéa de cet article, la date du 1^{er} juillet 1978 est substituée à celle du 1^{er} juillet 1977 ;

3° Les dispositions transitoires prévues au dernier alinéa de cet article sont prorogées en 1978.

III. — A compter de 1978, le produit fixé...

... bases exonérées.

Commentaires. — Les deux premiers paragraphes du présent article résultent d'un amendement adopté par l'Assemblée Nationale à la demande de sa Commission des Lois qui a proposé une nouvelle rédaction se substituant au premier alinéa de cet article : celui-ci, dans le texte proposé par le Gouvernement, indiquait que la période transitoire, initialement prévue jusqu'en 1978, pendant laquelle les collectivités continuent à voter leur budget serait prolongée d'un an.

Le texte voté par l'Assemblée Nationale tend :

— d'une part, à proroger en 1978 les dispositions transitoires de l'article 11 de la loi du 29 juillet 1975 concernant la répartition entre les quatre impôts directs locaux du produit voté par les collectivités et groupements ;

— d'autre part, à prévoir que l'article 12 de la loi précitée relatif à la détermination des taux de la taxe professionnelle, des taxes foncières et de la taxe d'habitation s'appliquerait à compter de 1979 et non plus de 1978. Parallèlement, c'est avant le 1^{er} juillet 1978 — et non plus le 1^{er} juillet 1977 — qu'une loi devra fixer le mode définitif de détermination des taux de la taxe professionnelle, tandis que l'administration continuera en 1978 à informer les collectivités locales de leur taux provisoire de taxe professionnelle et du taux communal moyen du département.

Par ailleurs, il est proposé d'améliorer, à compter de 1978, le mécanisme de la prise en compte, dans les budgets locaux, des exonérations temporaires accordées à certaines entreprises, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire : afin d'éviter les conséquences des erreurs de prévision, il ne sera plus tenu compte de l'établissement exonéré ni dans les bases, ni dans l'élément de répartition, ni dans le produit voté.

Article 5.

Texte. — Pour les Départements d'Outre-Mer, la date d'entrée en vigueur de la taxe professionnelle et de ses taxes annexes est fixée au 1^{er} janvier 1979.

L'article 17-VI de la loi du 29 juillet 1975 est abrogé.

Commentaires. — Aux termes de l'article 17-VI de la loi du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle, les dispositions de ladite loi devaient entrer en vigueur en 1977 dans les Départements d'Outre-Mer sous réserve de certaines adaptations.

En raison des difficultés rencontrées dans la mise en place de cette taxe en métropole et par suite des perturbations que connaît l'économie de ces départements dans la conjoncture actuelle, il a paru opportun de différer jusqu'au 1^{er} janvier 1979 l'application à ceux-ci de la taxe professionnelle.

Dans ces conditions, les dispositions transitoires de l'article 17-VI susvisé deviennent inutiles puisque la revision foncière qu'elles visaient à suppléer sera intervenue entre-temps ; aussi est-il demandé de les abroger.

Article 6.

Texte. — Les cotisations de taxe professionnelle mises en recouvrement durant la première quinzaine de novembre donnent lieu à la majoration de 10 % pour paiement tardif, par exception aux articles 1663-1 et 1761-1 du Code général des impôts, à raison des sommes non versées le 30 décembre au plus tard.

Commentaires. — Le présent article propose de modifier le calendrier de perception des cotisations de taxe professionnelle : le Gouvernement estime en effet que, compte tenu du temps nécessaire à la mise en œuvre des mesures transitoires prévues pour 1977, il est nécessaire de prévoir que les mises en recouvrement effectuées durant la première quinzaine de novembre donneront lieu à la majoration de 10 % pour paiement tardif, à raison des sommes non versées le 30 décembre au plus tard.

Actuellement, il résulte de la combinaison des articles 1663-1 et 1761-1 du Code général des impôts :

— que les impôts directs, produits et taxes assimilés sont exigibles le dernier jour du mois suivant celui de la mise en recouvrement du rôle (soit le 31 décembre si, comme il est indiqué au présent article, la mise en recouvrement a été effectuée dans la première quinzaine de novembre) ;

— qu'une majoration de 10 % est appliquée au montant des cotisations ou fractions de cotisations exigibles qui n'ont pas été réglées le 15 du troisième mois suivant celui de la mise en recouvrement ; ce délai est réduit d'un mois, si son application a pour effet de fixer la date de majoration des impositions au-delà du 31 décembre de l'année de mise en recouvrement du rôle (soit le 15 janvier si, comme il est indiqué au présent article, la mise en recouvrement a été effectuée dans la première quinzaine de novembre).

Deux questions se posent alors :

— pourquoi une disposition spéciale concernant la date de majoration de 10 % est-elle introduite dans le projet de loi ?

— pourquoi la date du 30 décembre ?

a) *La modification de la date de majoration* : sans doute les retards imputables à la mise en œuvre des mesures transitoires en 1977 conduiront-ils à effectuer une partie des mises en recouvrement au mois de novembre ; la date de majoration correspondante serait alors celle du 15 janvier 1978.

Toutefois, le Gouvernement considérant que les redevables intéressés sont ceux dont les cotisations, en temps normal, sont mises en recouvrement en octobre et sont alors majorées de 10 % le 15 décembre, indique que ceux-ci auront, comme c'est le cas pour tous les autres contribuables, un mois et demi pour s'acquitter. Dans ces conditions, selon le Gouvernement, le principe de l'égalité serait respecté.

b) *Le choix du 30 décembre* : cette date aurait été retenue pour laisser aux comptables du Trésor le temps de prendre en écritures avant la fin de 1977 les chèques payés au titre de la taxe professionnelle. Au demeurant, comme le 31 décembre de cette année tombe un samedi, jour où une grande partie des postes comptables est fermée, les paiements effectués ce jour-là ne seraient comptabilisés qu'en 1978.

Sans doute les arguments développés en ce qui concerne tant le retard imputable aux mesures transitoires que le calendrier ne justifient-ils pas le vote d'une dérogation permanente aux règles normales de recouvrement de l'impôt. Cependant, la question est de savoir si le texte lui-même instituant la taxe professionnelle aura une durée de vie plus longue que celle de deux ans prévue par le présent projet de loi : dans ce cas, la dérogation demandée n'excéderait pas cette période.