

N° 301

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 1988.

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 autorisant l'approbation d'un avenant à la convention du 4 octobre 1978 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Venezuela afin d'éviter la double imposition en matière de transport maritime et aérien,

Par M. Josy MOINET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président*; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur*; Jean Cluzel, Jacques Desours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents*; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires*; Maurice Blin, *rapporteur général*; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguin, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Cross, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetachy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir le numéro :

Sénat : 252 (1987-1988).

Traité et convention. - Transport maritime et aérien - Venezuela.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer sur un projet de loi autorisant l'approbation d'un avenant à la convention du 4 octobre 1978 entre la France et le Venezuela, destinée à éviter les doubles impositions des entreprises de transport maritime et aérien opérant en trafic international.

En dépit du caractère extrêmement précis de cet accord, ce dernier contient une disposition qui intéresse les finances locales et qui appelle de la part du Sénat certaines observations.

A. Le contexte économique et les dispositions techniques de l'accord.

o Les échanges commerciaux ne sont pas négligeables :

. La France est le 5ème fournisseur du Venezuela, avec 4,4 % des importations de ce pays.

. Les échanges commerciaux dégagent un solde positif au profit de la France, de 1,4 milliard de francs. Ce solde est le principal excédent commercial de notre pays dans cette zone.

Echanges commerciaux
(milliards de francs, chiffres arrondis)

	1985	1986	1987
Importations (de la France en provenance du Venezuela)	1,8	0,9	0,6
Exportations (françaises au Venezuela)	2,8	2,4	2
Solde	+ 1	+ 1,5	+ 1,4

o Le courant d'échanges est cependant fragile.

. Pour le Venezuela, puisque 70 % des exportations à destination de la France sont des hydrocarbures. Le Venezuela déplore la baisse sensible de ces exportations (les importations du Venezuela ne représentent que 0,9 % des approvisionnements français) dont le relèvement contribuerait à réduire le déséquilibre commercial.

. Pour la France, puisque la diminution sensible des exportations françaises à destination du Venezuela résulte de l'achèvement des grands contrats (métro de Caracas pour lequel la plupart des équipements ont été remis en 1986).

o La position de la France tend à se dégrader.

. Sur le plan économique

La France a vu sa part baisser dans les importations vénézuéliennes (autour de 4 %), tandis que l'Allemagne fédérale a accru sa part de 5,6 % en 1985 à 7,2 % en 1986, et l'Italie devrait dépasser la France en 1987 (autour de 5 %).

. Sur le plan politique

S'il n'existe pas de difficulté entre les deux pays, les échanges sont parmi les plus réduits.

Le Venezuela n'a pas reçu de Chef de l'Etat français depuis le Général de Gaulle en 1964, alors que le Président de la République s'est rendu dans tous les grands pays démocratiques du sous continent depuis 1981. Aucune visite ministérielle n'est intervenue en 1987 alors que de nombreux déplacements ont été organisés avec des pays voisins.

Selon les termes des services du Ministère des Affaires étrangères : "l'intérêt qui continue d'être marqué pour les réalisations, la culture française, pourrait être affecté si un signal politique n'était pas donné à l'avenir".

o Dispositions techniques de l'accord.

. La convention de 1978 était destinée à éviter les doubles impositions des entreprises de transport international, par un mécanisme d'exonération réciproque. Cette convention n'est jamais entrée en vigueur, le Gouvernement vénézuélien souhaitant renégocier l'accord afin d'exclure les transports d'hydrocarbures du champ d'application de l'exonération.

L'avenant répond à ce vœu exprimé par le Venezuela, qui a d'ailleurs conclu des dispositions comparables avec les autres pays européens.

Cette concession au profit du Venezuela a été compensée, d'une part par un apurement des situations et impositions comprises entre 1978 (convention initiale) et 1988 (avenant), d'autre part par l'exonération du gaz naturel et liquéfié dans la définition des hydrocarbures.

Le Venezuela est le 8ème pays producteur et exportateur de pétrole. L'activité pétrolière représente près de 20 % du P.I.B. en 1984, 9 % en 1986.

L'incidence pratique sur les entreprises françaises est limitée puisque le Venezuela ne représente que 0,9 % de nos approvisionnements et que seuls 7 % de ce volume sont transportés sous pavillon français.

B. L'exonération de la taxe professionnelle.

L'avenant introduit une disposition qui appelle de la part du Sénat certaines observations.

o L'article premier introduit une clause qui prévoit que les entreprises françaises implantées au Venezuela seront automatiquement exonérées du paiement des taxes locales dans l'hypothèse où le Venezuela accorderait cette exonération à un autre Etat.

Réciproquement, les entreprises vénézuéliennes établies en France seraient exemptées de la taxe professionnelle. ("Dans ce cas, la République française

exonèrera de taxe professionnelle les entreprises vénézuéliennes").

Cette disposition, sans être extrêmement répandue, n'est pas exceptionnelle. Elle figurerait d'ores et déjà dans une douzaine de conventions (1), et se trouve également dans un avenant à la convention fiscale franco-canadienne, actuellement soumis à l'approbation du Sénat (2).

Cet article appelle certains commentaires.

Il est nécessaire de clairement distinguer ce qui ressort d'une part de la négociation entre Etats et de l'intérêt pratique des parties engagées dans cette affaire et, d'autre part de ce qui relève des relations entre l'Etat et les collectivités locales intéressées, elles aussi sur le plan pratique, par l'exonération de taxe professionnelle.

1) o L'opportunité de faire figurer cette clause d'exemption réciproque de certaines taxes locales au sein d'une convention internationale n'est pas remise en cause.

a) L'intérêt pratique pour les entreprises françaises implantées au Venezuela (exemple : Air France) est loin d'être négligeable, compte tenu d'une part des marges réduites imposées par la compétition internationale particulièrement active dans le secteur des transports aériens, d'autre part, de l'importance des impôts locaux appliqués au Venezuela : 0,5 % du chiffre d'affaires.

L'exemption de la taxe professionnelle est en quelque sorte une contrepartie légitime à l'exemption de taxes locales à l'étranger.

b) Sans même parler de l'incidence sur les collectivités locales, il faut toutefois être conscient du risque réel d'entraînement que peut avoir cette mesure d'application pratique et immédiate très limitée :

- d'autres compagnies maritimes et aériennes peuvent être amenées à demander une exonération de ce type. D'ailleurs, le Parlement français est saisi simultanément de deux conventions qui contiennent des dispositions de ce type : l'une avec le Venezuela, l'autre avec le Canada.

(1) Allemagne, Autriche, Espagne, Japon, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Suède, Tchécoslovaquie, Algérie, Argentine, Tunisie.

(2) Voir texte annexé au projet de loi. Doc. Assemblée nationale 1987-1988, n° 1126.

- d'autres secteurs d'activité peuvent être amenés à envisager une exonération de ce type alors conçue comme un moyen supplémentaire et efficace de soutien d'une politique d'aménagement du territoire.

Mais ces questions, sans être négligeables, ne sont rien en rapport avec le problème de fond qui, indépendamment des relations entre Etats, relève des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

2) o L'incidence sur les collectivités locales.

La question de fond posée par cette convention est simple :

Le pouvoir exécutif peut-il s'engager indéfiniment par convention internationale à exonérer un type d'entreprises de taxe professionnelle sans s'engager, par une mesure interne, à compenser la perte de ressources qui en résulte pour la collectivité locale intéressée.

Une compensation intégrale paraît légitime, tant pour des raisons de fond que pour des raisons de droit.

a) Pour des raisons de fond

En prévoyant d'exonérer de taxe professionnelle un type d'entreprise, l'exécutif, qui dispose seul du pouvoir de négocier les conventions internationales, impose une sujétion à une collectivité locale puisqu'il diminue ses ressources ; il est dès lors normal qu'il répare le préjudice encouru. Une telle disposition ne peut être négociée par le pouvoir exécutif sans tenir compte de l'intérêt des collectivités locales.

Cela s'impose d'autant plus que dans le cas d'espèce, le fait générateur de cette perte de ressources est une exemption de taxe locale à l'étranger résultant elle-même... d'une convention entre le Venezuela et un pays tiers !...

Cette question renvoie également au fond aux relations entre les entreprises et les collectivités locales par "exécutif interposé".

b) Pour des raisons de droit

Cette question renvoie au principe de la responsabilité de l'Etat du fait des lois et des traités, clairement reconnue par la jurisprudence administrative depuis l'arrêt LA FLEURETTE

(C.E. 14 janvier 1938) et Compagnie Générale d'énergie radioélectrique (C.E. 30 mars 1966).

Dans ces deux arrêts, le juge administratif a mis en jeu la responsabilité de l'Etat et a accordé une compensation financière à deux personnes de droit privé victimes d'un préjudice "spécial" et "d'une gravité suffisante" conséquent à l'activité législative ou conventionnelle.

Les conditions de la réparation, et dans l'espèce, de la compensation, paraissent parfaitement réunies.

- Le préjudice est spécial puisqu'il concerne une ou quelques collectivités (Paris, Roissy...);

- Le préjudice est d'une gravité suffisante puisqu'il entraîne une perte de ressource pour les collectivités locales; certes, cas par cas, le préjudice est limité (pour le cas du Venezuela, la taxe professionnelle actuellement versée à la commune d'Orly est de 1.273 F), mais au total, cela peut représenter des sommes non négligeables.

- La convention rompt le principe d'égalité devant les charges publiques puisque des entreprises similaires restent imposées et que, en raison d'une baisse de ressources, la commune peut être amenée à augmenter les taux des autres impositions.

3) Pour ces différentes raisons, votre Commission considère que l'Etat devrait s'engager à prendre une mesure interne prévoyant la compensation intégrale et systématique de l'exonération de la taxe professionnelle, telle qu'elle est prévue par la convention.

. Rappelons en effet que, contrairement aux dégrèvements, les exonérations d'impôts locaux ne donnent pas lieu à compensation systématique de la perte de ressources par les collectivités locales sauf disposition législative expresse.

Cette disposition législative est courante (exonération d'impôt foncier des constructions neuves) mais n'est pas systématique. Le refus de compensation peut résulter de la volonté du législateur lui-même.

. Rappelons en effet que ce n'est pas la première fois que l'Etat tente de créer un courant favorable aux implantations et créations d'entreprises en utilisant la fiscalité locale. Ainsi, la loi de programme du 31 décembre 1986 relative au développement

des départements d'outre-mer, prévoit-elle l'instauration des "zones franches" dans lesquelles les entreprises seront "exonérées d'octroi de mer".

Il s'agissait en réalité pour l'Etat de constituer une "zone franche" à peu de frais, puisque l'Etat prévoyait d'exempter les impositions des autres, sans compensation, alors même que l'octroi de mer constitue l'une des ressources essentielles des collectivités d'outre-mer.

Après que le rapporteur de la Commission des Finances du Sénat ait formulé des réserves à ce sujet, le Parlement a finalement voté cette disposition inspirée de considérations particulières. (On peut cependant noter qu'aucune "zone franche" n'a encore été créée à ce jour).

Les circonstances exceptionnelles ne se retrouvent pas dans le cas d'espèce technique. Par ailleurs, la multiplication de cas d'exonération semble devoir imposer une réflexion à ce sujet.

*

* *

Dans son rapport, remarquablement documenté, relatif aux collectivités locales et à la décentralisation, M. Pellarin avait souligné la diversité des cas d'allègement de taxe professionnelle et l'imperfection de la compensation.

La multiplication de telles dispositions conventionnelles ne peut qu'ajouter à la complexité d'un dossier déjà extrêmement chargé (1).

Réunie sous la présidence de M. Christian Poncelet, la commission des Finances a examiné, dans sa séance du 28 juin 1988, le projet de loi dont le texte suit. Elle a approuvé les observations du rapporteur et recommande au Sénat l'adoption du projet de loi.

(1) Voir Sénat 1987-1988 rapport général n°93 annexe n°27 - rapport de M. Bernard Pellarin sur le budget de l'Intérieur - Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation.

Nota : le coût total des allègements de taxe professionnelle s'est élevé à 20 milliards de francs en 1987.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation d'un avenant à la convention du 4 octobre 1978 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Venezuela afin d'éviter la double imposition en matière de transport maritime et aérien, signé à Caracas le 24 novembre 1987 (1).

(1) Note : Voir le texte annexé au document Sénat. n° 252 (1987-1988).