

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 octobre 1972.

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, relatif à l'imposition des revenus non salariaux intégralement déclarés par des tiers,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur.

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Pellenc, président ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, vice-présidents ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, André Dulin, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Edouard Bonnefous, Roland Boscary-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Henri Henneguella, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2468, 2476 et in-8° 653.

Sénat : 363 (1971-1972).

Impôts sur le revenu. — Travailleurs indépendants - Agents d'assurances.

Mesdames, messieurs,

Le présent projet de loi est l'aboutissement d'une demande formulée par le Parlement et tendant à modifier les conditions d'imposition de certains revenus non salariaux.

Rappelons tout d'abord que lors de sa création en 1917 l'impôt sur le revenu avait un caractère cédulaire, c'est-à-dire que chaque catégorie de revenus était imposée séparément. Cette conception fut peu à peu modifiée et la réforme fiscale réalisée par la loi du 28 décembre 1959 posa le principe d'un impôt unique personnel et progressif assis sur la totalité du revenu.

Toutefois, la mise en œuvre immédiate de ce principe qui aurait entraîné des bouleversements considérables n'était pas possible et la loi du 28 décembre 1959 institua un régime transitoire prévoyant notamment en matière d'imposition trois différences essentielles entre les salaires et les autres catégories de revenus :

- l'existence d'une taxe complémentaire (en principe proportionnelle) frappant les seuls revenus non salariaux ;
- un allègement de cinq points du barème de l'impôt en faveur des salaires (allègement provenant d'une réduction d'impôt égale à 5 % des revenus salariaux imposables) ;
- un abattement forfaitaire effectué sur le montant du salaire net déclaré pour le calcul du revenu imposable.

Au cours des ans et à la suite, du reste, des demandes répétées du Parlement, la taxe complémentaire a été progressivement supprimée. Puis, la différence de 5 points dans le barème d'imposition a été à son tour réduite ; elle n'existe plus à l'heure actuelle pour les petits contribuables, et doit être définitivement abolie à compter du 1^{er} janvier 1973.

Seul, reste donc maintenant comme discrimination fiscale entre les revenus salariaux et les autres revenus, l'abattement forfaitaire — égal à 20 % — dont bénéficient les premiers.

Sur le terrain des principes on peut s'interroger sur le bien-fondé d'une telle distorsion. En fait, c'est toute la question de la discrimination en matière fiscale qui se trouve posé, mais ce serait sortir du cadre du présent rapport que de se lancer dans l'étude de ce problème ; bornons-nous à indiquer que la doctrine actuelle du Gouvernement en la matière se résume dans la formule « à revenu

connu égal, impôt égal », et que se fondant sur cette déclaration certains se sont étonnés que subsiste encore une différence de traitement importante entre des catégories de revenus qui, *a priori*, sont de nature fort voisine.

Il existe, en effet, certaines catégories professionnelles considérées du point de vue juridique comme professions libérales et qui à la limite sont fort peu différentes des professions salariales. En particulier la connaissance des revenus des intéressés par l'administration est la même que pour les salariés, leurs rémunérations étant déclarées par les tiers qui les versent.

Or, un des arguments le plus souvent mis en avant pour justifier l'avantage fiscal accordé aux traitements, salaires et pensions est justement la parfaite connaissance que l'administration a de ces revenus, les contribuables imposés au titre des professions non commerciales mais dont les revenus sont déclarés comme ceux des salariés ont donc été enclins à demander le bénéfice du même régime fiscal.

Un régime de faveur a, du reste, déjà dans le passé, été réservé aux revenus déclarés par les tiers. C'est ainsi que de 1948 à 1959 les redevables concernés ont eu la possibilité de remplacer la taxe proportionnelle par un versement forfaitaire égal à 5 % de leurs recettes brutes et qu'à partir de 1959 ils ont bénéficié de l'exonération totale de la taxe complémentaire ; la suppression de cette taxe pour l'ensemble des revenus non salariaux a, en revanche, replacé les intéressés sous le régime du droit commun.

C'est pour remédier à cette situation que le Parlement, adoptant une proposition de votre Commission des Finances a, au cours de la discussion de la loi de finances pour 1971, voté une disposition (art. 7 de la loi) prévoyant que « le Gouvernement présentera dans le projet de loi de finances pour 1972 des dispositions instituant un régime spécial d'imposition des revenus déclarés par des tiers. Ce régime aura son fondement sur le critère objectif du degré de connaissance par l'administration des revenus dont la réalité est attestée par des tiers. Il devra notamment prévoir un régime d'abattement uniforme pour les revenus dont la connaissance est certaine et un système uniforme de déductibilité des cotisations de prévoyance et de retraite ».

Aucune disposition en ce sens n'ayant été proposée par le Gouvernement lors du dépôt du projet de loi de finances pour 1972, le Parlement a repris sa demande par voie d'amendement. Ce texte

devenu l'article 5 de la loi dispose que : « le Gouvernement présentera au cours de la prochaine session parlementaire un projet de loi comportant un régime spécial d'imposition des revenus salariaux intégralement déclarés par des tiers. Seront notamment prévus un régime d'abattement uniforme pour les revenus dont la connaissance est certaine et un système uniforme de déductibilité des cotisations de prévoyance et de retraite ».

Entre temps le Gouvernement avait saisi de la question, au mois de novembre 1971, le Conseil national des impôts. Cet organisme a déposé son rapport au mois de mai 1972, rapport qui a été publié au *Journal officiel* dans le courant du mois suivant (1).

Le Conseil des impôts, qui, rappelons-le, a un caractère purement consultatif et dont les avis ne sauraient en rien engager le Gouvernement ni à plus forte raison le Parlement a étudié neuf professions libérales particulières : les agents d'assurances, les agents commerciaux, les géomètres, les métreurs, les gens de lettres, les avocats, les notaires, les experts comptables, les médecins, et a effectué des enquêtes aussi bien auprès des organisations professionnelles intéressées qu'auprès des administrations compétentes.

Les conclusions auxquelles il aboutit conduisent à ne retenir en pratique que deux professions, qui, seules, peuvent être considérées comme bénéficiant de revenus déclarés intégralement par des tiers : les agents généraux d'assurances et les gens de lettres. Pour les autres activités étudiées, il est apparu au Conseil que la déclaration des revenus par les tiers ne portait que sur une fraction des recettes des contribuables intéressés, soit qu'une partie parfois essentielle de leur clientèle ne soit pas tenue à effectuer une telle déclaration, soit que les tiers payeurs négligent, en ce domaine, leurs obligations.

En revanche, concernant les deux professions considérées, le rapport du Conseil souligne que « la quasi-totalité des recettes est déclarée par des tiers, sans que l'éventualité de relations avec l'étranger puisse normalement faire échec à l'obligation légale de déclaration ; de plus, les organismes payeurs sont en nombre limité, leur comportement déclaratif peut être assez facilement contrôlé par l'administration et la nature des relations qu'ils nouent avec les intéressés les met en principe à l'abri de toute pression de la part de ces derniers ».

(1) *Journal officiel*, Documents administratifs, n° 16, du 23 juin 1972.

Toutefois, ce n'est pas sans certaines réserves que le Conseil des Impôts envisage pour les deux professions dont il s'agit l'institution éventuelle d'un régime fiscal particulier. Il insiste notamment sur deux points.

D'une part, pour que les revenus soient connus avec certitude, il n'importe pas seulement que les recettes soient totalement déclarées, mais il convient aussi que les frais professionnels déduits de ces recettes pour la détermination du revenu net imposable soient susceptibles d'être déterminés avec certitude et que seules les dépenses réellement exposées en vue de l'acquisition du revenu soient prises en compte.

D'autre part, le rapport du Conseil des Impôts précise que, « compte tenu de ce que les revenus non commerciaux ne sont pas uniquement des revenus du travail, le Conseil estime qu'un éventuel régime spécial ne peut être mis en place sans prendre en considération les *éléments de différenciation tenant à l'origine des revenus*, et notamment les valeurs des cessions de fonds, clientèles ou portefeuilles pour les professions non commerciales ».

C'est donc, en définitive, avec une réelle réticence que le Conseil des Impôts envisage l'extension du régime fiscal des salariés à des contribuables relevant des professions non commerciales, même en en limitant le bénéfice à une ou deux catégories de redevables très délimitées.

*
* * *

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement s'estimant, à juste titre, lié par les dispositions de l'article 5 de la loi de finances pour 1972 a déposé le présent projet de loi qui vise uniquement les agents d'assurances.

Il convient d'indiquer qu'en l'état actuel de la pratique administrative l'imposition des gens de lettres ne soulève pas de difficultés. En effet, il est admis que les intéressés peuvent calculer forfaitairement leurs frais professionnels sur la base du tiers au moins de leurs revenus bruts (1), ce qui, en pratique, les place dans une

(1) Une tolérance administrative déjà ancienne permet aux auteurs, compositeurs de musique et hommes de lettres de déduire de leurs revenus bruts, à titre de frais :

- 40,5 % lorsqu'ils tirent du produit de leurs œuvres l'essentiel de leurs revenus professionnels ;
- 33,5 % dans le cas contraire.

situation très comparable à celle des salariés, lesquels, après déduction des frais professionnels — fixés, dans la généralité des cas, forfaitairement à 10 % — ont droit à un abattement de 20 %. C'est donc la raison pour laquelle le projet gouvernemental vise seulement le cas des agents d'assurances.

Economie du projet de loi.

Malgré son titre très général « imposition des revenus non salariaux intégralement déclarés par des tiers » l'objet du projet de loi qui nous est soumis est, comme nous venons de le voir, fort limité puisqu'il concerne uniquement l'imposition des agents généraux d'assurances et de leurs sous-agents.

Le nouveau régime qu'il est proposé d'instituer à leur profit aura un caractère optionnel : faculté leur sera donnée d'opter pour l'imposition de leurs revenus professionnels selon les règles applicables en matière de traitements et salaires. C'est-à-dire que les intéressés pourront déduire à titre de frais professionnels soit 10 % de leur revenu brut, soit leurs dépenses réelles, à la condition d'en justifier, puis bénéficieront d'un abattement de 20 % pour le calcul des revenus imposables.

Le texte primitif du Gouvernement était très restrictif car pouvaient seulement bénéficier de cette faculté d'option les agents généraux d'assurances et leurs sous-agents, dont les recettes brutes étaient intégralement déclarées par des tiers, en l'espèce les compagnies d'assurances dont ils sont les mandataires, et qui ne disposaient pas d'autres revenus professionnels.

Cette dernière exigence est, à l'examen, apparue trop stricte ; en effet, dans de nombreux cas les agents généraux d'assurances perçoivent non seulement des commissions versées par la compagnie dont ils ont reçu un mandat général, mais reçoivent également d'autres sociétés des commissions de courtage pour des opérations plus ou moins annexes à leur activité principale qu'ils sont amenés à effectuer. Aussi retenant, sur ce point, une suggestion de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, le Gouvernement a déposé un amendement, qui a été voté en première lecture par l'Assemblée Nationale et qui permet aux redevables intéressés

de bénéficiaire du nouveau régime, lorsque, indépendamment de leurs commissions d'agents généraux, ils perçoivent des courtages et autres rémunérations accessoires se rattachant directement à l'exercice de leur profession, sous réserve que le montant brut de ces courtages et rémunérations accessoires n'excède pas 10 % du montant brut des commissions principales.

Cette modification est importante car elle permettra au plus grand nombre des agents généraux d'assurances de bénéficier du nouveau régime, alors que les dispositions primitivement envisagées restreignaient le champ d'application du texte à environ la moitié de la profession.

Précisons, toutefois, que la dérogation ainsi accordée n'aura pas pour effet de modifier les règles d'imposition des courtages et rémunérations accessoires dont il s'agit et qui resteront soumis aux règles applicables en matière de bénéfices non commerciaux. En effet, dans tous les cas, seuls bénéficieront du régime fiscal des traitements et salaires les commissions principales.

Les autres dispositions du projet sont de pure procédure et n'appellent pas d'observation particulière. Nous nous contenterons simplement de les énumérer :

- les nouvelles dispositions seront applicables à partir de l'imposition des revenus de l'année 1972 ;
- les redevables intéressés doivent faire connaître leur choix au service des impôts du lieu de l'exercice de leur profession avant le 1^{er} mars de l'année au titre de laquelle l'imposition est établie. Cette option est valable pour ladite année et les deux années suivantes. A titre transitoire et en ce qui concerne l'année 1972 l'option pourra être exercée jusqu'au 31 décembre ;
- les contribuables qui auront opté pour le nouveau régime d'imposition devront joindre à leur déclaration annuelle un état donnant, par partie versante, la ventilation des commissions qu'ils auront reçues.

*
* *

Votre Commission des Finances a constaté que si le présent projet allait dans le sens souhaité par le Parlement, ce dont elle se félicite, il ne réglait cependant que d'une manière très partielle le problème de l'imposition des revenus déclarés par des tiers.

D'une part, il est limité à une seule catégorie professionnelle, celle des agents généraux d'assurances, alors que de nombreux membres d'autres professions disposent eux aussi de revenus intégralement déclarés et tiennent, par ailleurs, une comptabilité tout aussi stricte qui exclut en ce qui les concerne la moindre possibilité de dissimulation fiscale.

D'autre part, même en ce qui concerne les agents d'assurances, une discrimination est introduite entre les commissions et les courtages qu'ils perçoivent, or ces deux catégories de ressources ont, en fait, un caractère analogue, leur origine commune étant une rémunération versée par les compagnies d'assurances. L'ampleur prise à l'heure actuelle par certains risques industriels nécessite un partage des assurances entre plusieurs compagnies ; par conséquent, les agents généraux perçoivent, pour la même opération, à la fois des commissions de la société dont ils sont les mandataires et des courtages d'autres assureurs.

Comme la tendance au fractionnement des risques importants ira certainement en s'accroissant au cours des prochaines années, il est à craindre que le champ d'application du texte n'aille en s'amenuisant dans l'avenir. Mais les dispositions de l'article 40 de la Constitution ne permettent pas à votre commission d'envisager sur ce point une modification du texte gouvernemental.

Pour sa part, elle estime, à la suite notamment des interventions de MM. *Armengaud* et *Yves Durand*, que le projet de texte qui vous est soumis ne constitue qu'une étape et que le problème d'ensemble de l'imposition des rémunérations intégralement déclarées par des tiers reste posé. Elle ne méconnaît pas, toutefois, les difficultés que soulève cette question et pense que des délais seront nécessaires pour mettre au point, dans ce domaine, un système cohérent ; elle demande donc au Gouvernement de poursuivre des études en ce sens.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous propose l'adoption, sans modification, du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

I. — Les agents généraux d'assurances et leurs sous-agents peuvent demander que le revenu imposable provenant des commissions versées par les compagnies d'assurances qu'ils représentent, ès qualités, soit déterminé selon les règles prévues en matière de traitements et salaires.

Ce régime est subordonné aux conditions suivantes :

Les commissions reçues doivent être intégralement déclarées par les tiers ;

Les intéressés ne doivent pas bénéficier d'autres revenus professionnels, à l'exception de courtages et autres rémunérations accessoires se rattachant directement à l'exercice de leur profession ;

Le montant brut de ces courtages et rémunérations accessoires ne doit pas excéder 10 % du montant brut des commissions.

II. — Les redevables doivent faire connaître leur choix au service des impôts du lieu de l'exercice de la profession avant le 1^{er} mars de l'année au titre de laquelle l'imposition est établie. L'option est valable pour ladite année et les deux années suivantes. Sa validité est subordonnée au respect des conditions prévues au I ci-dessus.

Art. 2.

Les contribuables ayant opté pour le régime prévu à l'article premier doivent joindre à leur déclaration annuelle un état donnant la ventilation des sommes reçues suivant les parties versantes.

Art. 3.

Les dispositions qui précèdent sont applicables pour l'imposition des revenus de l'année 1972 et des années suivantes.

En ce qui concerne l'année 1972, l'option pour le régime prévu à l'article premier pourra être exercée jusqu'au 31 décembre de ladite année.