

# CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE

SESSION ORDINAIRE DE 1957-1958

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 décembre 1957.

## PROPOSITION DE LOI

*portant*: 1° suppression des impôts déclaratifs; 2° création d'une taxation des produits énergétiques; 3° institution d'un Fonds commun des collectivités locales.

PRÉSENTÉE

Par MM. Edmond MICHELET, Georges BOULANGER, BRIZARD, André CORNU, Marcel LEMAIRE, Georges MAURICE, SURAN, BEAUJANNOT, Jean BERTAUD, BOISROND, BOUQUEREL, BRUYAS, Jules CASTELLANI, Maurice CHARPENTIER, CLERC, Roger DUCHET, LACHÈVRE, LEBRETON, LEVACHER, MONSARRAT, Hubert PAJOT, PLAZANET, RADIUS, SCHWARTZ et WACH

Sénateurs.

---

(Renvoyée à la Commission des Finances.)

---

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Malgré le travail considérable auquel s'est livrée la Commission des Finances de votre Assemblée pour dégager les principes d'une réforme fiscale acceptable pour le pays, aucun projet visant à réformer la structure de notre fiscalité n'a été déposé par le Gouvernement.

Bien au contraire, depuis que l'enquête sur le régime fiscal a été entreprise, de nouveaux impôts sont venus alourdir et compliquer davantage un système dont l'opinion est unanime à condamner la complexité, les excès et les injustices. La situation du Trésor et celle de nos réserves s'aggravent en même temps que le malaise des contribuables et l'on ne tente d'y faire face qu'au moyen de palliatifs et sans qu'une politique d'ensemble et à long terme ait été élaborée et encore moins proposée.

Les échéances redoutables qui vont se présenter au pays et au Gouvernement imposent un effort décisif en vue d'assainir notre situation financière, de rétablir la confiance entre le pouvoir exécutif et la masse des contribuables, d'alléger la charge fiscale sans compromettre les ressources du Trésor, de simplifier un mode désuet de perception tout en donnant à l'ensemble de l'économie un élan nouveau dont les recettes publiques et privées bénéficieront.

#### Principe d'une réforme de base, seule capable de libérer l'économie.

Il est donc nécessaire de comparer les avantages et les inconvénients du système actuel et de la réforme proposée.

C'est dans cet esprit que nous proposons à votre approbation une solution visant la suppression des impôts déclaratifs dont l'influence est néfaste à l'expansion économique, et leur remplacement par une taxation des produits énergétiques.

Ce nouveau système fiscal a, selon nous, le mérite essentiel de supprimer la multiplicité des centaines de taxes, droits et impôts actuels, d'éviter les fraudes que le système présent rend inévitables, en libérant les producteurs du frein que la fiscalité leur impose de restituer au circuit économique une masse de capitaux cachés en France ou évadés à l'étranger et qui, redevenus disponibles, permettront de débudgétiser certaines dépenses de capital aujourd'hui couvertes par l'impôt et qui, désormais, pourront l'être par l'emprunt.

On s'est demandé si un changement aussi radical de notre système fiscal ne nécessiterait pas, en raison des incertitudes inhérentes à toute innovation, une application progressive échelonnée sur plusieurs années. A la réflexion, nous avons jugé préférable de proposer d'emblée une application globale et immédiate

de la taxe sur l'énergie et de faire face à ces incertitudes, moins par un étalement dans le temps des opérations de mise en place du nouveau système que par des mesures préalables qui permettraient d'entreprendre la réforme avec le maximum de garantie et dans les meilleures conditions de succès.

La raison d'un pareil choix tient à l'extrême difficulté, sinon à l'impossibilité, en cas d'application partielle et différée de faire bénéficier l'économie des avantages psychologiques et financiers liés à une application globale et immédiate. De plus, nous avons estimé qu'en raison des incidences très variées que peuvent avoir sur un même secteur économique des tranches différentes d'impôts, les résultats obtenus par la première de ces tranches ne permettraient pas de déduire des conclusions valables pour les phases ultérieures de la réforme.

La suppression immédiate des impôts dont notre proposition établit une première liste, provoquerait dans le pays un choc psychologique qui risque d'être atténué dans le cas d'une application progressive de la taxe sur l'énergie. C'est le devoir des pouvoirs publics de tirer tout le parti possible de ce choc et de profiter de l'élan qu'il donnerait à l'économie pour alléger la charge du contribuable et débudgétiser les dépenses civiles en capital en les faisant financer par l'emprunt. Seule, en effet, une suppression totale des impôts déclaratifs actuels est susceptible de faire bénéficier la nation de la disparition des frais d'établissement, de recouvrement et de perception occasionnés par ces impôts tant aux entreprises et aux particuliers qu'à l'Etat et aux collectivités locales. Comme on le sait, certains experts ont estimé ces frais à une somme de 450 milliards environ, dont 50 représentant la charge propre à l'Etat et aux collectivités locales. Quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir sur pareille évaluation qui, évidemment, ne correspond qu'à un ordre de grandeur, l'on voit bien que ces sommes considérables redeviendraient brusquement disponibles du fait d'une suppression totale et immédiate des impôts déclaratifs, alors que la récupération de ces sommes au profit d'une politique d'expansion économique s'avérerait plus lente et plus aléatoire dans le cas d'une application partielle et différée. Il en serait de même pour celles qui résulteraient de la suppression de la fraude et que les experts évaluent à un minimum de 500 milliards et à un maximum de 1.000 milliards. Et nous ne mentionnons que pour mémoire les milliers de milliards cachés en France ou exportés à l'étranger

par crainte du fisc et qu'une réforme effective replacerait dans le circuit économique national. Seule une application globale et immédiate de la taxe sur l'énergie procurerait les avantages qui permettraient d'espérer avec des raisons suffisantes la baisse du niveau moyen des prix annoncée par M. Schueller, le promoteur de cette réforme.

C'est pourquoi nous soumettons à votre Assemblée le remplacement des impôts déclaratifs par un impôt sur l'énergie.

Les règles d'application de l'impôt sur l'énergie seront fixées par les organismes compétents dans un délai de six mois, des mesures de contrôle et de garantie seront prévues.

Le Gouvernement devra, dans un délai de six mois, publier les décrets portant suppression des impôts déclaratifs actuels et leur remplacement par une taxation générale des produits énergétiques, taxation dont les règles d'assiette, d'évaluation et de recouvrement, seraient fixées par lesdits décrets. Ces décrets seraient exécutoires dans un délai de six mois et leur application serait conditionnée par la mise en œuvre des mesures de garantie préalables visées ci-dessous, dont les modalités seront, elles aussi, fixées par décrets publiés dans le même délai. En outre, une Commission permanente d'application et de contrôle sera formée, qui aura pour mission une fois le projet voté et la loi mise en vigueur, de surveiller, voire de corriger les conséquences économiques et sociales de la nouvelle taxation, notamment sur le niveau des prix, le standard de vie des économiquement faibles et des catégories sociales les plus défavorisées et de proposer l'adoption de toutes dispositions nouvelles permettant de remédier aux inconvénients que l'expérience, seule, peut révéler.

Munie des plus larges pouvoirs de contrôle, cette Commission supervisera toutes les mesures prises en vue de ménager la transition du système fiscal présent à celui de l'Impôt sur l'Energie. Elle sera composée de 12 membres selon la liste figurant en annexe de la proposition de loi.

Les signataires de la présente proposition de loi ont pris en considération, en effet, les objections faites le plus fréquemment à l'Impôt sur l'Energie, notamment celles qui mettent en doute la possibilité d'emprunts supplémentaires et l'éventualité

d'une baisse du niveau moyen des prix et celles par lesquelles s'exprime la crainte d'une restriction de la consommation d'énergie résultant de l'élévation du prix des produits énergétiques.

Ils en ont conclu que ces objections sont, avant tout, d'ordre psychologique et que, dans l'état présent de nos connaissances, il est impossible de résoudre les problèmes qu'elles soulèvent par des moyens d'analyse économique d'un caractère scientifique indiscutable. D'une part, les données statistiques sont encore trop peu nombreuses pour permettre d'évaluer avec exactitude la quantité d'énergie intervenant à chacun des stades de fabrication ou de distribution de tous les produits finis. D'autre part, alors même que ces statistiques existeraient et qu'il serait possible d'évaluer pour l'ensemble de l'économie les incidences directes et indirectes de la nouvelle taxation, le tableau qui en résulterait serait purement statistique et ne refléterait pas les réactions que la nouvelle hiérarchie des prix provoquerait sur le consommateur. Ces réactions sont capitales, et, en grande partie, imprévisibles. Elles dépendent, en tout cas, pour une large part, du climat psychologique dans lequel la réforme sera réalisée.

Les signataires ont donc pensé que le débat soulevé risquait de demeurer théorique et qu'on ne pouvait le sortir qu'en le soumettant à l'épreuve du réel. Les avantages indiscutables de l'Impôt sur l'Energie leur ont paru suffisamment importants pour qu'une expérience soit tentée. Les objections présentées leur ont paru, de leur côté, assez sérieuses pour que la mise en vigueur de la nouvelle fiscalité soit entourée de solides garanties. La sécurité que certains croyaient pouvoir trouver dans un étalement de la réforme dans le temps et dans son application progressive serait assurée par des garanties préalables.

Ces garanties seraient :

- 1° La souscription d'un emprunt de 500 milliards de francs dans un délai de six mois à compter de la publication des décrets d'application, et avant toute mise en vigueur de la réforme.
- 2° Une baisse de l'indice des prix de détail de 3 points qui serait provoquée par une baisse effective des prix, sans aucune intervention de l'Etat sous quelque forme que ce soit.

Une telle baisse des prix deviendra, en effet, possible dès que les vendeurs auront la certitude de voir diminuer leurs prix de revient en raison de la suppression de la fiscalité actuelle. Ils auront, par conséquent, intérêt à vendre leurs stocks de produits taxés avec une légère réduction de bénéfice en vue de la baisse beaucoup plus importante que provoquera l'application du nouvel impôt.

Dans l'esprit des signataires, ces mesures doivent constituer un test de la confiance des Français dans la réforme proposée. Il est évident que si, avant même d'être mis en vigueur, l'Impôt sur l'Energie est capable de libérer par l'emprunt des capitaux aujourd'hui bloqués et de procurer une légère baisse des prix, il sera capable aussi de ranimer l'économie aujourd'hui freinée par la fiscalité et de le faire dans les conditions souhaitées par ses promoteurs. En outre, les 500 milliards perçus par cet emprunt conditionnel et dont les souscriptions seraient remboursées si la réforme n'était pas mise en vigueur, seraient affectés à un Fonds de garantie destiné à faire face aux difficultés que certaines entreprises ou certaines catégories sociales pourraient rencontrer au cours de la phase intermédiaire séparant le présent régime des prix de celui qui résultera de la nouvelle taxation.

#### **Revision nécessaire de la politique de subvention de l'Etat.**

On sait que ces subventions sont de l'ordre de 1.000 milliards sans qu'elles correspondent à une politique cohérente ou à des nécessités absolues. Notre proposition charge la Commission de Contrôle de prévoir une revision de la politique présente des subventions en fonction du programme énergétique qui s'impose à la Nation, en tenant compte de la nécessité d'augmenter les allocations familiales et l'aide aux économiquement faibles.

L'Impôt sur l'Energie modifiant d'une manière radicale le mode d'assiette et de perception des recettes publiques, il nous a paru inconcevable, en effet, de vous le proposer sans vous demander au moins de considérer l'affectation de ces recettes et le régime même des dépenses. Les lois sociales devront, dans l'ensemble, être développées; le régime des allocations familiales unifié; le taux des allocations augmenté et aligné sur le coût de la vie.

La présente proposition de loi a simplement pour but d'édicter une loi-cadre.

Cette loi-cadre fixe définitivement dans la législation les principes de la nouvelle fiscalité et laisse à ses décrets le soin de régler les modalités précises d'application des principes nouveaux.

Nous n'entendons pas fixer les taux de taxation qu'il conviendrait d'appliquer aux différents produits énergétiques, mais nous nous bornons à définir les principes fondamentaux qui doivent être suivis dans l'élaboration des décrets d'application.

La fixation de ces taux est impossible dans le cadre de la présente proposition, pour de multiples raisons. Si, au moment de sa rédaction, l'on peut, dans une certaine mesure, grâce aux travaux entrepris notamment par la Commission de l'Energie du Commissariat au Plan, prévoir ce que seront les besoins énergétiques de la France, ainsi que les résultats de la production énergétique nationale au moment de la mise en vigueur de la nouvelle fiscalité, on ne peut fixer ni les disponibilités réelles qui dépendent des importations et de la conjoncture internationale, ni les besoins budgétaires, ni ce qu'aurait été le rendement des impôts à supprimer. Tout au plus peut-on signaler que, d'après les travaux entrepris par M. Schueller et ses collaborateurs pour 1956, la part des impôts à transférer sur l'énergie aurait représenté 50 à 55 % des recettes fiscales effectivement perçues cette année et un taux moyen de 11 francs environ par kilowatt-heure, ce qui aurait eu pour conséquence une augmentation moyenne des prix de l'énergie de 140 à 150 %.

#### **Impôts à supprimer et ceux qui seront maintenus.**

La première tâche des services gouvernementaux sera donc d'établir une liste complète et définitive des impôts, droits et taxes à remplacer par la taxation de l'énergie et d'en évaluer le rendement. Si nous avons défini ces impôts comme étant ceux qui freinent ou arrêtent l'expansion économique du pays, il s'en faut qu'ils représentent la totalité de la fiscalité présente et que l'Impôt sur l'Energie puisse être considéré comme un impôt unique. C'est ainsi que, nous l'avons dit, celui-ci n'aurait dû recouvrer, en 1956, que 50 à 55 % des recettes fiscales de cette

année. Il faudrait considérer, en effet, que subsisteraient tous les impôts ne donnant lieu à aucune difficulté particulière d'assiette et de recouvrement ou de contrôle, ainsi que tous ceux dont le maintien se recommande pour des raisons de défense économique ou de santé physique ou morale de la Nation.

*D'autre part, il faut observer que nous n'avons considéré que la fonction principale de la fiscalité, à savoir celle qui a pour objet d'assurer des recettes à l'Etat pour permettre à celui-ci de remplir des grandes missions d'intérêt général.*

Il ne nous échappe pas qu'il est souvent demandé à l'Etat moderne d'utiliser l'impôt pour procéder à ce que l'on appelle « des transferts de revenus ». Il s'agit là d'un problème dont les données et les solutions mériteraient un examen séparé. Là encore, l'évolution des techniques modernes ne saurait manquer de servir d'exemple et de fournir des solutions beaucoup plus efficaces que celles appliquées jusqu'alors.

Enfin, si l'on maintient, comme nous l'avons proposé, les dispositions fiscales qui concernent la santé et l'ordre public, ou même qui ont pour motifs (sinon toujours pour effet) de favoriser certaines activités économiques ou de pénaliser certaines autres, nous laisserons de côté les dispositions de circonstances qui peuvent conduire à l'établissement de certaines contributions civiques personnelles, ou autres « taxations de capitation ». Car, de toute manière, si l'importance morale de ce genre de contribution individuelle et différenciée est souvent grande, le montant global que l'Etat peut en attendre est toujours extrêmement faible au regard des milliers de milliards que représentent son budget et celui de la Nation tout entière.

Ayant dressé la nomenclature complète des impôts, droits et taxes à supprimer et de ceux à maintenir, tant pour les collectivités locales que pour l'Etat, et après en avoir estimé le rendement, le Gouvernement devra définir les produits passibles de la taxe sur l'énergie et évaluer l'assiette fiscale qu'ils représentent.

#### Détermination de l'assiette de l'impôt sur l'énergie.

Parmi les produits énergétiques, il ne devra retenir que ceux qui, effectivement, sont saisissables en des endroits peu nombreux et peu propices à la fraude et qui, d'une manière ou d'une autre,

commandent l'ensemble de la production et de la consommation. Il en est ainsi pour le charbon, le gaz, l'électricité, l'essence, le gaz-oil, les fuels et d'autres produits pétroliers.

En ce qui concerne les combustibles minéraux solides et compte tenu des précédentes réserves, devra être considérée comme quantité taxable l'ensemble de la production nationale augmentée de l'apport sarrois et des importations et diminuée des mises en stock et des exportations. De cette consommation apparente, il importerait de déduire encore les quantités de combustibles minéraux solides nécessaires à la production du gaz et de l'électricité thermique. Pareille déduction s'impose dès l'instant que l'on entend éviter les doubles impositions dans le cas où certains produits énergétiques entrent dans la production d'autres produits énergétiques; un choix est nécessaire pour déterminer le point de l'imposition simple qui doit être seule envisagée.

Les décrets d'application devront encore préciser les opérations soumises à la nouvelle taxe et en indiquer les assujettis.

Le problème des opérations imposables ne laisse pas d'être délicat en raison de l'importance des consommations que les grands producteurs d'énergie font de leurs propres produits. La possibilité d'exonération ne pourra manquer de se présenter à l'esprit, d'autant plus que des problèmes connexes apparaîtront nécessairement à propos de certaines situations culturelles et sociales dont celle des économiquement faibles est la plus digne d'attention.

Cependant, l'objectif premier de la taxation de l'énergie qui, avant tout, est la simplification des opérations fiscales, ne devra pas être perdu de vue. Si on admettait, dès l'origine de la réforme, le principe d'exonérations ou d'exemptions, on ouvrirait la porte à des complications nouvelles autant qu'à des possibilités de fraude. L'avenir d'une fiscalité libératrice serait compromis par une grave erreur au départ. C'est pourquoi les signataires estiment que ne devra être consentie aucune exonération, hors des exportations et du marché des soutes qui, à vrai dire, ne sont que des marchés situés hors du champ normal de la taxe. De sorte que les opérations imposables devront être définies comme toutes celles donnant lieu à une consommation réelle, que cette consommation fasse ou non l'objet d'une transaction commerciale.

### Financement des dépenses en capital.

Enfin, les décrets d'application prévoiront le lancement d'emprunts destinés à couvrir les dépenses d'investissements productifs qui, tant pour l'Etat que pour les collectivités locales, seront débudgétisées. Ces dépenses seront essentiellement des dépenses budgétaires aujourd'hui couvertes par l'impôt et qui, telles les constructions de routes, de ponts, de barrages, etc., doivent profiter davantage aux générations futures qu'à ceux qui en prennent l'initiative.

### Taux de l'impôt sur l'énergie.

La masse fiscale à transférer sur l'énergie étant définitivement évaluée, les décrets détermineront la répartition de cette masse entre les divers produits énergétiques. Cette répartition ne pourra toutefois se faire d'une manière uniforme et au moyen d'un taux unique de taxation. Pour y arriver, il faudrait recourir à des coefficients de conversion énergétiques essentiellement variables et discutables et, lorsqu'une solution satisfaisante serait trouvée sur ce plan, l'application d'un taux unique serait de nature à transformer inutilement les rapports de prix et ne tiendrait pas compte de la situation propre à chacun des grands secteurs énergétiques dans l'économie du pays.

Il conviendrait donc d'élaborer des taux différents pour chaque grande catégorie de produits énergétiques sans entrer dans la voie d'une élaboration plus poussée qui épouserait la multiplicité des tarifs et des produits. Cette différenciation se fera après étude des orientations générales de la politique énergétique recommandée par le Conseil Economique et par la Commission de l'Energie et devra favoriser, dans toute la mesure possible, les sources nationales d'énergie. Elle devra donc s'adapter au mieux aux rapports actuels des prix et ne pas provoquer de brusques modifications dans la situation concurrentielle du marché de l'énergie.

### Redevables.

Les redevables de la nouvelle taxe devront être définis de la manière la plus précise. En aucun cas, ceux-ci ne pourront être les vendeurs au détail des différents produits énergétiques.

Il est impossible, en effet, de demander au marchand de charbon de détail et au pompiste distributeur d'essence ou de gaz-oil d'être l'agent de la collecte fiscale. La multiplicité des intermédiaires rendrait à nouveau inévitables la fraude et les contrôles. Ceux-ci sont éliminés, au contraire, dès l'instant que les producteurs et les importateurs sont seuls chargés d'acquitter la taxe sur les combustibles minéraux solides et que les producteurs ou les grandes sociétés distributrices le sont aussi pour les produits pétroliers, le gaz et l'électricité.

**Les budgets départementaux et communaux  
resteront autonomes.**

Les conditions générales d'assiette, d'évaluation et de recouvrement, les pénalités et les principes contentieux applicables à la taxe sur la consommation des produits énergétiques étant mis au point, il restera un dernier problème à résoudre : celui de l'affectation aux collectivités locales et départementales des recettes équivalentes, par leur nature évolutive et par leur montant progressif, aux anciennes recettes fiscales perçues par l'Etat au profit de celles-ci et qui le seront désormais grâce à la taxation de l'énergie. Le Gouvernement aura à élaborer, à cet effet, une formule respectant l'autonomie des budgets communaux et départementaux.

Résoudre le problème des finances locales est d'autant plus important que, d'une part, les formules actuelles ne satisfont ni les grandes villes en pleine expansion, ni les communes-dortoirs et, d'autre part, il sera toujours impossible ou inopérant de réformer la fiscalité générale par la suppression des impôts déclaratifs et des contrôles si ce système restait maintenu pour les finances locales.

*Les responsables des budgets locaux et départementaux demandent légitimement d'avoir, comme le leur procure aujourd'hui la taxe locale, des recettes immédiates proportionnées au développement de l'activité de leurs collectivités, secondant même cette expansion, indépendantes enfin du bon vouloir et même de l'appréciation du pouvoir central.*

Ces requêtes pourraient parfaitement être satisfaites par des systèmes équivalents à celui de la taxe locale dont l'assiette

actuelle est basée sur les transactions de vente au détail (et d'ailleurs sur une partie seulement de ces transactions).

On peut imaginer bien des procédés de substitution, comportant pour les administrateurs des collectivités locales les avantages qu'ils trouvent dans la taxe locale, mais débarrassant les commerçants et artisans de toute formalité fiscale (déclaration et contrôle).

A titre transitoire, une formule consisterait à évaluer les montants des versements « taxe locale » à effectuer mensuellement par les redevables actuels d'après leurs versements antérieurs majorés forfaitairement par un coefficient d'activité: l'indice d'activité générale de la localité relevé d'après les consommations totales d'éléments énergétiques. Ce serait en quelque sorte la généralisation du système des forfaits, mais des forfaits indexés et à durée illimitée.

Il ne faut pas de confusion; nul ne payera de nouvelle taxe, ni de surpris sur sa consommation personnelle, mais c'est l'expansion des « affaires » en général qui serait ainsi appréciée en vue d'établir les corrections de la répartition purement démographique: un Fonds commun pourra être constitué, dont les produits seraient affectés à raison de 20 % pour les départements et de 80 % pour les communes, ainsi que le recommandait une proposition antérieure de remplacement de la taxe locale. La répartition entre les départements, tant pour la part départementale que pour la part communale, serait effectuée par un Comité National de la répartition sur les bases suivantes:

La première répartition effectuée à partir de la mise en vigueur de la loi sur la taxation de l'énergie serait faite sur la base des recettes des taxes locales (départementales et communales) perçues pour chaque département et chaque commune en 1957.

Les modifications à apporter au cours des exercices ultérieurs à ladite répartition de base seraient calculées en fonction de l'évolution des facteurs démographiques et des facteurs économiques.

La composition du Comité et les règles de son fonctionnement seraient fixées par règlement d'administration publique.

Le Comité National serait composé des ministres dont les départements sont intéressés à ladite répartition ou de leur représentant ainsi que des représentants qualifiés des intérêts

départementaux et communaux, désignés par l'Assemblée des Présidents des Conseils Généraux et l'Association des Maires de France.

### Une fiscalité nouvelle adaptée à la réalité économique.

En déposant la présente proposition de loi, les signataires ont conscience de répondre autant qu'il est possible aux impatiences légitimes des contribuables et de faire écho aux espérances suscitées par le projet de l'Impôt sur l'Energie. En définissant d'une manière précise les tâches du Gouvernement, en traçant les cadres à l'intérieur desquels devront se maintenir les décrets d'application et en fixant les délais impartis à leur mise en vigueur, ils ont témoigné leur volonté de mettre fin à la période des critiques stériles, des tergiversations et des lenteurs procédurières. En subordonnant l'application de la réforme à des mesures préalables qui doivent garantir le succès et en prévoyant l'institution d'une Commission Permanente d'application et de contrôle, ils ont voulu en même temps témoigner de la prudence qui doit accompagner toute innovation audacieuse et de leur souci de ne pas dissocier la politique fiscale qu'ils proposent de la politique énergétique et de la politique économique dans laquelle elle doit s'intégrer.

L'existence de cet organe permanent, autant que la constitution du Fonds de Garantie alimenté par un emprunt conditionnel, est de nature à apaiser tous ceux qui craignent les remous sociaux et économiques auxquels pourrait donner lieu la phase intermédiaire séparant le présent régime des prix du nouveau régime issu de notre proposition. Cette phase intermédiaire étant ainsi assurée de se dérouler dans les conditions les plus favorables, c'est sur un ordre économique plus stable et plus logique que la réforme finira par déboucher puisqu'elle favorisera puissamment une hiérarchie de prix fondée sur la part d'énergie contenue dans chaque produit et que pareille hiérarchie se propose à la civilisation naissante.

C'est en cet ordre économique, plus adapté à l'évolution présente, que se situe la justice de cette nouvelle fiscalité. L'énergie étant part intégrante de tout produit, les contribuables paieront désormais l'impôt d'une manière strictement propor-

tionnelle à leurs prélèvements sur la richesse énergétique du pays. C'est par une illusion désuète que certains veulent encore identifier la justice fiscale à l'impôt direct et à la progressivité de ses taux alors que cet impôt est aujourd'hui incorporé dans les prix, que le consommateur en fait les frais et que la part de grande richesse redistribuée par le moyen de la fiscalité est pratiquement insignifiante.

De nouvelles conceptions sociales doivent s'épanouir en même temps que de nouvelles conceptions économiques et fiscales. A une époque où la quantité d'énergie disponible constitue toujours davantage la richesse réelle des nations et des individus, et alors que la France entre dans une période où l'écart entre ses besoins et ses disponibilités en énergie risque de devenir dramatique, un impôt proportionnel au prélèvement de chacun sur ces disponibilités répond à un principe de justice difficilement contestable. De même, l'impôt le plus social est celui qui contrarie le moins l'activité productrice et favorise le mieux l'élévation du niveau général de vie.

Enfin, à l'époque de l'automatisation, la persistance d'une fiscalité archaïque serait un contre-sens très dommageable à l'évolution normale des mœurs, des rapports sociaux et des techniques administratives elles-mêmes. Elle serait un obstacle à l'élévation du niveau général de vie.

C'est en faveur d'une telle conception de l'impôt que les signataires de la présente proposition de loi ont fait leur choix.

C'est pourquoi nous soumettons au Conseil de la République la proposition de loi dont le texte suit :

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Le Gouvernement pourra, par décrets pris au Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat dans les six mois à partir de la promulgation de la présente loi :

1° Supprimer tous impôts, droits, taxes, versements forfaitaires, redevances, amendes et pénalités, notamment les impôts directs et taxes assimilées (articles 1<sup>er</sup> à 255 inclus, 1379 à 1557 inclus et 1586 à 1592 inclus du Code général des impôts), les taxes sur le chiffre d'affaires et taxes assimilées (articles 256 à 302 inclus, 1573 à 1580 inclus et 1953 du Code général des impôts) et les droits d'enregistrement et d'hypothèques (articles 634 à 857, 1584, 1595 à 1599 inclus du Code général des impôts), mais à l'exclusion de tous impôts et impositions assimilées dont le maintien est justifié par des considérations de défense économique ou de santé physique ou morale de la Nation ;

2° Supprimer également toutes impositions perçues au profit du budget annexe des prestations familiales agricoles, de la Caisse autonome d'amortissement et des départements, communes et établissements divers dont les recettes sont centralisées par l'Administration des Finances, lorsque lesdites impositions remplissent les conditions visées à l'alinéa 1° précédent ;

3° Instituer une taxation générale des produits énergétiques comprenant notamment les combustibles minéraux solides, le gaz, l'électricité, l'essence, le gas oil, les fuels et les autres produits pétroliers, lesdits produits énergétiques étant définis dans l'état physique et chimique où ils se trouvent lors de leur utilisation terminale par le consommateur.

### Art. 2.

Les décrets visés par l'article premier, alinéa 3, de la présente loi détermineront le champ d'application de la taxation des produits énergétiques, les matières et les personnes imposables, le lieu d'imposition, le fait générateur de la taxation et fixeront les modalités d'assiette, de perception et de contrôle, les délais de recouvrement, et, d'une manière générale, les conditions d'application de ladite taxation.

En ce qui concerne les combustibles minéraux solides, lesdits décrets pourront assujettir à la taxe sur les produits énergétiques, l'ensemble de la production nationale et les importations diminués, d'une part, des mises en stock et des exportations, et, d'autre part, des quantités de combustibles minéraux solides utilisés pour la production du gaz et celle de l'électricité thermique.

Seraient seuls exclus du champ d'application desdites taxes les quantités de produits énergétiques livrées au marché des soutes et celles des produits énergétiques exportés ou réexportés, qu'ils soient incorporés ou non dans des matières premières, des produits mi-finis ou des produits finis. Des arrêtés du Ministre des Finances pourront fixer les conditions des régimes suspensifs de taxe pour les produits énergétiques traversant la France sans y subir de transformation ou de manipulation, ainsi que les conditions de remboursement des taxes perçues sur les quantités de produits énergétiques exportés et les quantités de produits énergétiques réexportés après transformation.

Aucune exonération ni réduction ne pouvant être consentie dans le champ d'application de la taxation des produits énergétiques, les matières imposables seront tous les produits énergétiques donnant lieu à une consommation réelle, que cette consommation fasse ou non l'objet d'une transaction commerciale.

### Art. 3.

Le total de la charge fiscale à transférer sur les produits énergétiques et du montant des dépenses déduites du budget de l'Etat, en application de l'article 7 ci-après, devant être égal au produit des impôts dont la suppression serait effectuée simultanément à ce transfert, la répartition de ladite charge entre les différents produits énergétiques sera déterminée par les décrets visés à l'article premier de la présente loi, qui fixeront les taux applicables à chacun d'eux.

Ladite répartition, faite après avis du Conseil Economique et de la Commission de l'Energie au Commissariat général au Plan, tiendra compte de la situation particulière à chaque secteur énergétique et favorisera la mise en service et la production des sources nationales d'énergie, tout en modifiant le moins possible les rapports actuels des prix des produits énergétiques à la consommation.

#### Art. 4.

Les pénalités et les principes contentieux applicables aux taxes sur les produits énergétiques seront ceux qui sont prévus par le Code général des impôts (article 1756).

#### Art. 5.

Le Gouvernement pourra, par décrets pris au Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, instituer une surtaxe applicable à chaque produit énergétique et destinée à se substituer aux impositions perçues au profit des départements, communes et établissements divers et qui seraient supprimées en exécution des dispositions de l'article premier de la présente loi.

Le produit desdites surtaxes sera affecté à un fonds commun des collectivités locales, dont les recettes seraient réparties à raison de 20 % pour l'ensemble des départements et de 80 % pour l'ensemble des communes. La sous-répartition entre les départements et, dans chaque département, entre les communes, sera effectuée par un Comité national de répartition sur les bases suivantes :

1° La première répartition effectuée à partir de la mise en vigueur des décrets portant taxation des produits énergétiques et instituant des surtaxes au profit des collectivités locales sera faite sur la base des recettes des impositions supprimées en exécution de l'article premier de la présente loi, perçues pour chaque département et chaque commune en 1957 ;

2° Les modifications à apporter à ladite répartition de base au cours des exercices ultérieurs seront calculées en fonction de l'évolution des facteurs démographiques et des facteurs économiques suivant un système de correctifs découlant des consommations globales relevées en éléments énergétiques.

La composition du Comité national de répartition et les conditions de son fonctionnement seront fixées par règlements d'administration publique.

#### Art. 6.

Le Gouvernement pourra, par décrets pris au Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, procéder à toutes les réformes de l'organisation des services publics rendues nécessaires par l'application des dispositions de la présente loi.

Notamment, il pourra prendre, par voie réglementaire, toutes mesures en ce qui concerne le reclassement des personnels dont

les emplois seraient supprimés et pour assurer le déroulement normal de leur carrière dans le respect des droits acquis par eux, ainsi que toutes dispositions instituant un régime spécial de retraites en faveur des personnels dont le reclassement n'aura pas été effectué.

Art. 7.

Le Gouvernement pourra également, par décrets pris en Conseil des Ministres, procéder à l'émission d'emprunts publics destinés à couvrir les dépenses d'investissements productifs de l'Etat et des collectivités publiques, spéciaux à chaque nature de dépenses, le montant total desdits emprunts étant déduit de la charge fiscale à transférer sur les produits énergétiques.

Art. 8.

Les dispositions des décrets prévus par la présente loi ne peuvent entrer en vigueur qu'après l'accomplissement des conditions suivantes :

a) La souscription à un emprunt public d'un montant de cinq cent milliards de francs, ouvert dans un délai de six mois à compter de la publication des décrets susvisés ;

b) Une baisse de l'indice moyen des prix de détail de trois points provoquée par une baisse effective des prix sans aucune intervention de l'Etat sous quelque forme que ce soit.

Les souscriptions à l'emprunt prévu au présent article seraient remboursées aux souscripteurs dans un délai d'un an si les décrets susvisés n'étaient pas mis en vigueur. Dans le cas contraire, leur produit serait affecté, à raison de 75 %, à un fonds de garantie destiné à faire face aux difficultés que certaines industries ou catégories sociales pourraient éprouver au cours de la phase intermédiaire séparant l'actuel régime des prix de celui qui résulterait de la nouvelle taxation et à raison de 25 % aux collectivités locales qui pourraient ainsi faciliter l'adaptation au nouveau régime fiscal d'entreprises particulières.

Art. 9.

Les décrets pris en exécution des dispositions de la présente loi seront simultanément déposés sur le Bureau de l'Assemblée Nationale dans les six mois de la promulgation de la présente loi.

L'Assemblée Nationale devra se prononcer sur leur adoption, leur rejet ou leur modification dans un délai de deux mois à dater

de ce dépôt et en faire la transmission au Conseil de la République. Celui-ci disposera alors d'un délai de trente jours pour se prononcer.

L'examen des décrets devra être achevé par le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de leur dépôt sur le Bureau de l'Assemblée Nationale.

L'absence de décision de l'une ou l'autre Assemblée vaudra adoption par elle du texte gouvernemental.

A l'expiration de ce délai de quatre mois, les décrets entreront en vigueur s'ils n'ont pas été rejetés par le Parlement ou tels que le Parlement les aura adoptés, cette mise en vigueur ne devenant effective qu'après l'accomplissement des conditions prévues à l'article 8 de la présente loi.

#### Art. 10.

Le Gouvernement procédera à la désignation d'une Commission permanente d'application et de contrôle dont la composition sera fixée conformément à la liste annexée à la présente loi. Elle aura pour mission de surveiller les conséquences économiques et sociales de la taxation des produits énergétiques, notamment sur le niveau des prix, la situation des industries grandes consommatrices d'énergie, les exportations, le standard de vie des économiquement faibles et des catégories sociales les plus défavorisées et de proposer l'adoption de toutes dispositions nouvelles permettant de remédier aux inconvénients que l'expérience seule peut révéler et de modifier la répartition actuelle des subventions de l'Etat en fonction du nouveau programme énergétique qui s'imposera à la Nation.

#### Art. 11.

Les dispositions de la présente loi sont applicables uniquement aux départements métropolitains.

COMPOSITION DE LA COMMISSION PERMANENTE D'APPLICATION  
ET DE CONTRÔLE DE LA TAXATION DES PRODUITS ÉNER-  
GÉTIQUES

*Président :*

Le Président de la Commission des Finances du Conseil  
d'Etat.

*Membres :*

Le Président de la Commission des Finances de l'Assemblée  
Nationale,

Le Rapporteur général de la Commission des Finances de  
l'Assemblée Nationale,

Le Président de la Commission des Finances du Conseil de  
la République,

Le Rapporteur général de la Commission des Finances du  
Conseil de la République,

Le Président de la Commission des Finances du Conseil  
Economique,

Le Président de la commission de l'Energie du Commissariat  
général au Plan,

Le Directeur général des impôts,

Un Inspecteur général des Finances désigné par le Ministre  
des Affaires économiques et financières,

Un Représentant de la Direction générale des prix désigné  
par le Ministre des Affaires économiques et financières,

Un Représentant désigné par la Confédération générale des  
contribuables.