

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

COMPTE RENDU INTEGRAL — 54^e SEANCE

1^{re} Séance du Mardi 1^{er} Juin 1976.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. EDGAR FAURE

1. — Rappel au règlement (p. 3565).

MM. Ralite, le président.

2. — Nomination d'un représentant à l'assemblée parlementaire des communautés européennes (p. 3566).

3. — Imposition des ressources provenant de plus-values assimilées à un revenu. — Discussion d'un projet de loi (p. 3566).

MM. Papon, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan; Hamel, le président.

Rappel au règlement (p. 3570).

MM. Foyer, le président.

MM. Uri, rapporteur du Conseil économique et social; Boscher, le président, le rapporteur général.

Suspension et reprise de la séance (p. 3572).

Réunion et décision du bureau (p. 3572).

M. le président.

Rappel au règlement (p. 3572).

M. le rapporteur général.

M. le président.

M. le rapporteur du Conseil économique et social.

M. Fourcade, ministre de l'économie et des finances.

M. le président.

Renvoi de la suite de la discussion.

4. — Ordre du jour (p. 3579).

PRÉSIDENCE DE M. EDGAR FAURE

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Ralite, pour un rappel au règlement.

M. Jack Ralite. Monsieur le président, le feuillet du mardi 25 mai annonçait la publication du rapport d'information sur des projets de décrets pris en application de la « loi Giscard-Haby », du 11 juillet 1975, relative à l'éducation.

Je me suis rendu alors, comme plusieurs de mes collègues, au service de la distribution, mais le rapport était bloqué et, le mercredi 26 mai, il l'était toujours.

Ce matin, le rapport a été mis en distribution. Le feuillet de ce jour publie un erratum, destiné à rectifier une erreur technique : en l'occurrence, celle-ci ne saurait expliquer le retard de plusieurs jours enregistré dans la distribution du rapport d'information.

C'est pourquoi, tout en protestant contre ce retard, je demande à la présidence de nous indiquer sa cause et de nous en signaler l'instigateur, même s'il se trouve en haut lieu.

D'ailleurs, à la page 4 de ce rapport d'information est écrite la phrase suivante : « Si le principe de la séparation des pouvoirs et les règles constitutionnelles interdisent au Parlement toute ingérence dans l'élaboration et la rédaction proprement dite des textes d'application, il lui appartient néanmoins de contrôler l'application des lois. »

Cette simple petite phrase suffit à montrer la pertinence de ma question. (*Applaudissements sur les bancs des communistes.*)

M. le président. Monsieur Ralite, je viens de m'informer. Le rapport auquel vous venez de faire allusion est effectivement en distribution.

Il n'y a donc pas péril en la demeure et chacun pourra l'étudier à loisir. Vous pourrez faire part de vos observations à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales dont vous êtes membre.

— 2 —

NOMINATION D'UN REPRESENTANT A L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

M. le président. J'informe l'Assemblée que la candidature de M. Caro au siège vacant de représentant de l'Assemblée nationale à l'Assemblée parlementaire des communautés européennes a été affichée et publiée au *Journal officiel* du 27 mai 1976. La nomination a pris effet dès cette publication.

M. Caro exercera son mandat jusqu'au 13 juin 1977, date d'expiration du mandat des représentants actuellement en fonctions.

— 3 —

IMPOSITION DES RESSOURCES PROVENANT DE PLUS-VALUES ASSIMILABLES A UN REVENU

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant imposition des ressources provenant de plus-values assimilables à un revenu (n^{os} 2206, 2343).

La parole est à M. Maurice Papon, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Mesdames, messieurs, le dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale du projet de loi dont nous allons débattre a soulevé, chacun le sait, une grande émotion et donné lieu à des réactions qui se sont amplifiées au point de créer une sorte de psychose.

Une telle situation a pu surprendre le Gouvernement qui, depuis un an et demi, avait pensé habituer les esprits à la taxation des plus-values en engageant des études préalables et des travaux importants — je saisis d'ailleurs cette occasion pour rendre hommage à ceux qu'a conduits la commission présidée par M. Monguilan.

Or, contrairement à l'attente du Gouvernement, les travaux et les études préparatoires n'ont guère intéressé que les spécialistes et ont dilué l'attention.

Le Gouvernement avait pensé que les plus-values déjà appréhendées, comme les plus-values professionnelles adaptées depuis longtemps à la gestion des entreprises, ou les plus-values immobilières, éviteraient tout choc émotionnel.

Or tout s'est passé comme si les Français découvraient des nouveautés, comme en matière immobilière. En vérité, c'est que le fameux article 35 A du code général des impôts, connu maintenant de tout le monde, appliqué depuis 1963, n'a touché en 1975, selon les statistiques, que quelque 46 000 contribuables et l'impôt sur les terrains à bâtir environ 30 000.

Sans doute, ceci explique-t-il cela.

Tout à coup, l'ensemble des Français s'est senti concerné. Il nous faut essayer de comprendre pourquoi et, sous le bénéfice des explications de ce phénomène, comme toute singulier, tirer de cette analyse toutes les conséquences utiles pour modifier, autant que faire se peut, le texte qui nous est soumis.

C'est aussi bien ce que vous convie à faire, avec le concours, je l'espère, du Gouvernement lui-même.

M. Emmanuel Hamel. Où est le Premier ministre ? (*Rires.*)

M. le président. Je dois vous faire connaître que M. le Premier ministre m'a indiqué qu'il viendrait tout à l'heure en cours de séance.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. le président. M. le Premier ministre ne peut être présent tout le temps. Mais il viendra, rassurez-vous.

M. Emmanuel Hamel. Je m'en félicite.

M. Maurice Papon, rapporteur général. En attendant M. le Premier ministre, nous procéderons, si vous le voulez bien, mes chers collègues, à l'examen critique du texte du Gouvernement.

Ensuite, nous proposerons à vos délibérations les solutions auxquelles la commission des finances a abouti, non sans mérite, je le signale au passage, si l'on veut bien noter qu'elle a été saisie de 242 amendements dont 52 ont été retenus.

Examinons d'abord les critiques.

Celles-ci permettront de dégager, chemin faisant, la signification des phénomènes de rejet constatés dans l'opinion : ils lient au caractère ambigu du projet de loi, à sa présentation artificielle, à ses conséquences économiques et à ses implications sociales.

D'abord, en ce qui concerne le caractère ambigu du projet, si l'on se reporte à la déclaration de M. le Président de la République, il s'agit de « frapper ceux qui, à l'heure actuelle, vivent de plus-values sans contribuer au financement des dépenses communes ». Cette intention ne peut être qu'un sujet de satisfaction.

En fait, le projet se présente — et M. le ministre de l'économie et des finances l'a confirmé — comme un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

De toute évidence, il y a donc eu un malentendu initial, car comment ne pas souscrire au principe énoncé dans l'exposé des motifs : « L'objet de la fiscalité est d'assurer la contribution des citoyens au financement des charges communes sur la base d'une répartition équitable ».

En conséquence, alors que ceux qui travaillent paient l'impôt sur le revenu de leur travail, alors que les épargnants paient l'impôt sur le revenu de leur épargne, comment accepter qu'une catégorie de revenus, provenant des gains réalisés par des achats et des ventes à court terme, échappe à l'impôt ?

Qui pourrait, dans cette enceinte, le soutenir à bon droit et en toute équité ?

Le malentendu a subsisté quand on a cru que ceux qui paieraient déjà paieraient encore sans être sûr que ceux qui ne paient pas paieraient enfin.

Le souci de l'égalité fiscale en France est sans doute plus vif que le souci d'une justice abstraite, laquelle n'est le plus souvent qu'un argument contre les autres. L'émotion a grandi quand on a eu l'impression, à tort ou à raison, qu'on touchait à l'existence ou à la formation du patrimoine familial, lequel est notamment illustré, dans nos temps modernes et de plus en plus à travers les différentes classes de la société — et il faut s'en réjouir — par la résidence dite secondaire que notre époque tend, en quelque sorte, à sacraliser, pour des raisons bien complexes, mais somme toute, légitimes.

A défaut de posséder assez, le Français, comme beaucoup d'autres ailleurs, y compris sans doute en pays socialiste, cultive l'espoir de l'enrichissement et entend par conséquent écarter tout ce qui peut le menacer.

Le projet du Gouvernement, même payé d'excellentes intentions, a échappé sur ces deux notions d'égalité fiscale et de patrimoine familial.

On ne peut soutenir sérieusement qu'un type d'imposition comporte en lui-même des vertus propres, sans prendre en considération l'environnement économique, social et psychologique. La technique fiscale est une arme redoutable sans le concours de la psychologie. Des révolutions naissent de la gabelle — nous le savons — plus sûrement que de l'idéologie.

Ainsi donc, il s'agit, non point de taxer, au moins pour l'essentiel, toutes les activités qualifiées de spéculatives et de combattre la fraude, puisque, au demeurant, le ministre de l'économie et des finances estime qu'il est suffisamment armé à cet égard, mais bien d'améliorer et d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu, les plus-values s'ajoutant aux revenus provenant du travail ou de l'épargne. Le problème me paraît ainsi clairement posé.

Le caractère artificiel du projet.

La plus-value est un phénomène complexe qui a pris toute son importance dans notre monde contemporain, principalement sous l'effet d'une urbanisation croissante et, nous le savons, des hausses spéculatives auxquelles cette urbanisation a donné lieu. Il n'eût peut-être pas été inutile d'attendre sur ce point les premiers résultats de la loi sur la réforme foncière que nous avons votée l'an dernier.

Il eût été bon, en tout cas, d'analyser au préalable et de près les conditions de formation, de détention, de gestion, de mutation même, de ces biens générateurs de plus-values et qui ont perdu la stabilité de leur valeur du fait du phénomène croissant, lui aussi, de l'inflation. Ainsi aurait-on pu éviter quelques erreurs, comme, par exemple, celle d'imposer des règles communes à des biens de nature différente.

M. Jean-Paul Palewski. Très bien !

M. Maurice Papon, rapporteur général. On a retenu une règle commune pour la durée de la détention.

Mais quel rapport y a-t-il entre la durée de détention d'un immeuble, qui se mesure par générations et la durée de détention d'une valeur mobilière qui, je le rappelle, quitte à énoncer un truisme, est par définition mobile ?

Or, dans ce projet, tous les biens se trouvent alignés sur les mêmes normes : deux ans pour le court terme, dix ans pour le moyen terme et quarante ans pour le long terme.

Quarante ans ! Presque deux générations ! Le chiffre a fait bondir et cela se comprend. Quelle signification ce laps de temps a-t-il pour un titre mobilier dont la durée moyenne de rotation, dans un portefeuille normalement géré, peut s'évaluer à quelque cinq années ?

On a posé aussi une règle commune pour le calcul de la plus-value. Si l'on connaît effectivement l'importance des profits engendrés par les transactions immobilières, on sait, en revanche, à quel point les opérations sur les valeurs mobilières se sont, au cours des années récentes, montrées décevantes — c'est le moins qu'on puisse dire — pour les investisseurs.

Je ferai une comparaison à cet égard. Tandis que l'indice du coût de la construction dont nous disposons pour évaluer le niveau des transactions immobilières a plus que doublé de 1963 à 1975 en passant de 167 à 354, l'indice des valeurs françaises à revenu variable a baissé en passant de la base de 100 en 1961 à 74,7 au 31 mai 1975.

Est-il, dans ces conditions, raisonnable de vouloir traiter fiscalement de la même manière les transactions immobilières et les transactions mobilières ? A vouloir uniformiser, on a méconnu la réalité des choses, la réaction des détenteurs de biens et le fonctionnement du marché, qui répondent nécessairement à des règles différentes.

C'est pourquoi, après cette sorte d'erreur initiale ou d'impasse, on a été contraint, au-dessous de l'uniformité, de prévoir toute une série d'exceptions. Quelles justifications a-t-on fournies ?

Si l'on se reporte à l'exposé des motifs du projet de loi, on lit ceci : « Pour la résidence principale, la justice. Pour les obligations, elles bénéficient déjà d'un régime fiscal particulier. Pour les terres agricoles ou les plus-values professionnelles des petits entrepreneurs individuels, le projet maintient une exonération traditionnelle. Pour la pièce d'or de vingt francs, enfin, il est simplement souhaitable de l'exonérer. »

On aurait sans doute préféré trouver des motivations économiquement, financièrement et fiscalement mieux étayées.

De même, selon quelle logique impose-t-on — sans doute est-ce pour combler des créneaux vacants — la vente des objets précieux, au moyen d'une taxe spécifique et forfaitaire, même en l'absence de plus-value et, ce qui est pire encore, même en cas de moins-value ?

On invoque les législations étrangères, notamment la législation anglo-saxonne. Je n'insisterai naturellement pas sur la différence psychologique qui existe entre pays latins et pays anglo-saxons. Mais pourquoi limiter ces références aux rigueurs, telle l'application du taux progressif de l'impôt sur le revenu, et les écarter lorsqu'il s'agit d'aspects favorables ou d'atténuations, comme en cas de réemploi — qui n'est pas prévu — ou d'évaluation des titres, pour lesquels la législation britannique en particulier prévoit des réfections ?

On peut donc se demander si la recherche des profits inhabituels n'aurait pas pu être menée à bien par l'ajustement et l'utilisation judicieuse de quatre ou cinq articles du code général des impôts. L'émotion soulevée eût été moins grande et le résultat probablement aussi bon.

M. Bernard Marie. Très bien !

M. Maurice Papon, rapporteur général. En matière fiscale plus qu'en d'autres domaines, mieux vaut préférer, aux actes spectaculaires, des approches successives et des retouches progressives. (Applaudissements sur divers bancs de l'Union des démocrates pour la République et sur plusieurs bancs des républicains indépendants.)

Au regard des conséquences économiques du texte, je citerai quatre exemples.

Le premier sera celui des actions.

Les actions, support moral du marché financier, lui-même moyen pour les entreprises de trouver de l'argent, d'investir et de se développer, sont, quant à leurs plus-values, frappées au taux plein de l'impôt sur le revenu, mais avec une progressivité aggravée et brutale, du fait que la plus-value est, par définition, accidentelle. Et cela pendant un délai de deux ans qui paraît bien long lorsqu'il y a une hausse des prix annuelle d'environ 10 p. 100.

D'autre part, ces plus-values seraient imposées dans des conditions qui sont jugées impraticables, compte tenu de l'impossibilité matérielle de suivre chaque action ligne par ligne, avec les transferts successifs, multiples et croisés que comporte une gestion normale du portefeuille.

Comment, enfin, concilier les dispositions prévues avec l'objectif proclamé par le Gouvernement d'assurer le financement de notre économie ? Tandis que, selon les experts, les capitaux répugnent à l'investissement industriel, le VII^e Plan prévoit que l'effort d'investissement reposera sur les entreprises ! Il faut donc parvenir à s'entendre.

Cela prouve une fois de plus que la fiscalité ne peut être traitée en vase clos. Elle ne peut contrarier à ce point la politique choisie. Elle peut et doit être à son service : inciter est l'un des rôles reconnus de la fiscalité.

Deuxième exemple : à l'inverse des actions, les obligations sont exonérées pour des raisons qui tiennent naturellement au régime fiscal particulier dont elles bénéficient, mais aussi au fait que l'Etat a intérêt à assurer l'alimentation du marché obligataire.

Il n'en reste pas moins qu'en frappant l'action, on contrarie la reconstitution des fonds propres des entreprises et qu'en exemptant l'obligation, on favorise leur endettement, ce qui est évidemment contradictoire avec l'analyse générale que l'on peut faire actuellement du rôle et de la situation des entreprises dans notre économie.

Troisième exemple : on exonère aussi les pièces d'or de vingt francs, contrairement — je le note au passage — à l'avis émis par le Conseil économique et social.

Sans doute, on peut faire valoir qu'il serait contradictoire d'exonérer l'emprunt 4,50 p. 100 1973, puisque l'Etat s'est engagé à ne pas le taxer au titre de l'impôt sur le revenu et de frapper en même temps la valeur de référence que constitue le napoléon pour situer la valeur de cet emprunt en capital.

Mais n'apparaît-il pas, aux yeux de tous, que, ce faisant, on incite à la thésaurisation dans le même temps où l'on risque de décourager l'épargne à s'investir et les capitaux à tourner ?

Quatrième et dernier exemple : l'abrogation de l'article 160 du code général des impôts. Or cet article tient compte du dynamisme exceptionnel de certaines entreprises moyennes ou familiales qui réussissent, au prix d'efforts longs et courageux d'innovations, à se hisser au niveau national, voire international, et font appel pour cela aux capitaux du marché financier.

En décourageant ce dynamisme, on risque de porter préjudice à notre économie, à l'innovation technique, à nos exportations. On risque surtout — argument fondamental — de compromettre la promotion des entreprises moyennes. (*Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République et sur plusieurs bancs des républicains indépendants.*)

Enfin, les implications sociales de ce texte. Elles sont nombreuses et il eût été indispensable, à mon avis, d'en tenir mieux compte.

Le problème de la résidence secondaire a fait grand bruit. Je me garderai bien de contribuer à l'accroître. En vérité, ce problème a été mal abordé parce qu'il a été mal analysé en tant que phénomène social de notre époque.

En effet, l'élévation rapide et généralisée — on peut même dire accélérée — du niveau de vie, est liée à notre économie de consommation. L'équipement des foyers s'est sensiblement accru, notamment en biens durables, au premier rang desquels figure naturellement l'automobile.

La résidence secondaire a fait l'objet d'une évolution, certes encore relativement restreinte, mais elle tend à se généraliser rapidement. Et cela pour toutes les classes de la société. Loin d'être désormais le privilège des riches, elle devient l'ambition de tout ménage, moins sans doute pour posséder, comme on dit, un bien au soleil que pour avoir la libre disposition d'un lieu de repli, de détente — inopinion née des contraintes diverses de la vie moderne — et pour fuir l'univers de béton des villes.

Cette ambition se réalise peu à peu, grâce à des économies de tous les jours, grâce à des prêts souvent fort onéreux, grâce aussi au travail manuel, familial ou personnel, effectué tous les dimanches.

Une meilleure approche de ce phénomène contemporain eût évité, à mon sens, l'inutile brutalité d'un texte méconnaissant la réalité humaine et sociale d'aujourd'hui. C'eût été l'occasion — et la commission des finances l'a saisie — d'appréhender le problème dans l'optique du patrimoine familial.

Justice et modération, tels ont été les objectifs des rédacteurs du projet. On pourrait se demander où est la justice dans l'exonération de l'habitation principale, même si elle est somptueuse, et dans l'imposition de la résidence secondaire, même s'il s'agit d'une seule propriété — souvent fort modeste — dans quelque lointaine banlieue ou province. (*Applaudissements sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

On pourrait se demander où est la justice dans l'exonération des obligations, sinon que celles-ci constituent une source privilégiée de financement pour l'Etat, ce qui mériterait plutôt d'être invoqué au titre de l'efficacité !

On a voulu un texte moralisateur ; on a fait un texte dévalorisant. (*Très bien ! très bien ! et applaudissements sur de nombreux bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Ce n'est pas un jugement de valeur que je formule, mais un constat. On exonère l'or et on ne touche pas aux vraies plus-values que sont les gains de jeu, telles les courses et la loterie.

M. Jean-Paul Palewski. Très bien !

M. Maurice Papon, rapporteur général. Et s'il est vrai que ces gains sont sévèrement taxés par ailleurs — je ne demande pas, par conséquent, l'aggravation de cette taxation — du moins, évitons de pénaliser l'effort d'investissement, d'épargne et de promotion. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Quant à la modération, on constate que le texte, en maintenant l'article 35 A du code général des impôts sur les cessions immobilières, dont nous aurons beaucoup à parler durant ces débats, laisse ouvert un régime dénoncé depuis longtemps comme rigoureux.

On frappe au taux progressif de l'impôt sur le revenu des ressources par nature épisodiques et qui chargent sans appel le rôle du contribuable, même si l'on prévoit une atténuation dans le calcul qui reste, somme toute, fort marginale.

Le moment est venu de dire ce que vous suggère la commission des finances, dont les délibérations ont été longues et parfois animées, et le rapporteur général a eu le privilège de trouver le concours actif et compétent de nombre de ses collègues, sous la diligente direction du président lcart. (*Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Sur la base du projet, tel qu'il se présente, la commission vous propose un train d'amendements dont je vais énoncer les traits essentiels.

Auparavant, je voudrais faire un bref rappel historique.

On a évoqué les remous créés, il y a soixante-dix ans, par le projet de création de l'impôt sur le revenu. Décidé en 1907, la commission des finances de la Chambre des députés ne l'a examiné qu'en 1914, sept ans après !

M. André-Georges Voisin. Elle aurait dû en faire autant pour ce projet !

M. Maurice Papon, rapporteur général. Comme on le constate, ce précédent n'a pas été suivi par la commission des finances.

M. Pierre-Charles Krieg et M. André-Georges Voisin. Elle a eu tort !

M. Maurice Papon, rapporteur général. Je le dis en particulier à l'adresse de ceux qui seraient tentés d'abuser l'Assemblée nationale sur le thème déjà usé de la résistance aux réformes. (*Très bien ! très bien ! sur de nombreux bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. Robert-André Vivien, M. Servan-Schreiber, pour ne pas le nommer.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Venons-en aux propositions. Quels ont été les objectifs de la commission des finances ?

Elle s'est efforcée d'atténuer ce que ce texte a d'excessif, de corriger ce qu'il a d'insuffisant, et de mettre la fiscalité au service du développement économique et social, ce qui me paraît procéder d'une attitude moderne, n'en déplaise à ceux qui, dans des articles récents, s'en confèrent à eux-mêmes l'exclusivité. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

En suivant pas à pas la réalité, je développerai, sous les quatre rubriques que voici, les soucis qui ont inspiré la commission des finances pour saisir et tenter de résoudre les problèmes : le souci de reconnaître la nature des choses ; celui de ne pas pénaliser le patrimoine en formation ; celui d'assurer la cohérence avec les objectifs économiques et sociaux ; celui, enfin, de la logique et de la clarté dans la présentation du texte.

D'abord, le souci de reconnaître la nature des choses.

Entendons-nous bien sur la légitimité, à l'instar des législations des pays industriels avancés, de saisir les plus-values, de solliciter leur contribution au financement des charges communes, et d'assurer ainsi une répartition plus équitable de ces charges.

Cette évolution, comme on le sait, est déjà engagée dans notre pays en ce qui concerne les immeubles, les terrains à bâtir et les plus-values d'entreprises.

Le problème est donc bien de rechercher une formule de généralisation et de dégager, à cet effet, quelques principes de base.

La première démarche est de définir le caractère de la plus-value, et d'en tirer, par conséquent, les principes d'application selon la nature des biens, sans céder à l'obsession d'une unité de façade, non conforme à la nature des choses, et sans sacrifier davantage, en l'occasion, à des développements théoriques.

Une distinction initiale est à faire, semble-t-il, entre l'enrichissement légitime qui peut résulter du travail, de l'innovation, de l'épargne et celui que les juristes désignent sous le nom d'enrichissement sans cause.

Celui-ci, disproportionné, par définition, à l'activité individuelle ou même indépendant d'elle, résulte, par exemple, d'un effort d'équipement collectif : il est juste qu'il soit, au moins partiellement, repris par la collectivité, et sans qu'il y ait la moindre frustration.

C'est un premier point.

Un deuxième point, c'est que la formation des plus-values n'intervient que de façon épisodique, non répétitive, comme on l'a écrit souvent, et ne constitue pas, à proprement parler, une catégorie particulière de revenus, puisque la plus-value peut, au moins théoriquement, recouvrir toutes les catégories de revenus.

Quand le Gouvernement estime que l'imposition des plus-values doit élargir et compléter la législation relative à l'impôt sur le revenu, il pose le postulat selon lequel la réalisation des plus-values peut être assimilée à la formation de revenu, et telle est bien d'ailleurs la conception qui l'inspire pour présenter et établir son texte.

Or le revenu est le produit du travail ou du capital et il est, en principe du moins, périodiquement et régulièrement perçu.

La plus-value, en revanche, n'est réalisée qu'irrégulièrement, puisqu'elle résulte de la différence constatée sur la valeur du même bien, d'un moment à un autre, de son acquisition à sa revente : elle peut être, dans ces conditions, assimilée à un gain en capital.

Le texte du Gouvernement nous conduit donc à introduire une notion patrimoniale dans l'établissement des règles d'imposition des revenus. C'est là un fait un peu nouveau.

Dès lors, c'est le troisième point, les conséquences à tirer de ces quelques réflexions sont différentes selon les cas. Entre l'impôt sur le revenu et l'impôt sur le capital, le Gouvernement a tranché en faveur de l'impôt sur le revenu. A l'intérieur de ce choix, entre le taux progressif et le taux proportionnel, le Gouvernement a opté en faveur du taux progressif des gains en capital, de telle sorte que les imperfections de l'impôt sur le revenu se trouveront grossies, qu'il s'agisse, par exemple, de redevables exonérés de l'impôt sur le revenu — il y en a — ou soumis au prélèvement libératoire. Comment ceux-là paieront-ils les plus-values ?

C'est dans ces conditions que la commission, au terme d'une longue discussion et s'inspirant des points de vue exprimés notamment par MM. Maréte et Chauvet — dont la science fiscale est fort étendue — a retenu la distinction entre les plus-values à court terme, assimilables à un revenu et taxées comme tel, et les plus-values à moyen et à long terme, qui constituent des gains en capital taxés, notamment pour les biens mobiliers, à des taux plus réalistes.

Après avoir reconnu et établi que la durée de détention ne pouvait, en fait, être la même selon qu'il s'agit de biens mobiliers ou immobiliers, la commission s'est arrêtée, pour le court terme, à un an pour les biens mobiliers et à deux ans pour les biens immobiliers ; pour le long terme, à dix ans pour les biens mobiliers, à vingt ans pour les immeubles et à trente ans pour les terrains à bâtir.

Pour ceux qui trouveraient ces limites — que nous avons pourtant raccourcies — encore excessives, je rappellerai que, sous l'empire de la législation actuellement en vigueur, il n'est fixé aucun terme dans le temps à la purge des plus-values immobilières. Sur ce point, le projet améliore donc sensiblement les choses.

Aussi bien, tout le monde en conviendra, il s'agit là de limites au-delà desquelles il est difficile de prétendre que les biens peuvent donner lieu à spéculation de la part du même détenteur.

Ces propositions ne font que consacrer l'idée émise dans l'exposé des motifs — mais dont le Gouvernement ne paraît pas avoir tiré toutes les conséquences — selon laquelle les plus-values sont de moins en moins assimilables au revenu, au fur et à mesure qu'accroît la durée de détention.

Quant à la détermination de la plus-value, le Gouvernement a été fort avisé de retenir les analyses faites par la commission Monguilan.

La détermination de la plus-value réelle, par rapport à la plus-value nominale, a conduit à retenir le correctif de l'érosion monétaire, en se référant à l'indice annuel des prix à la consommation des ménages arrêté par l'I. N. S. E. E.

La détermination de la plus-value imposable par rapport à la plus-value réelle, a conduit, pour la distinguer du revenu courant, à opérer un abattement uniforme par année de détention au-delà de dix ans, abattement cumulable avec le correctif monétaire. Je redresse, à cet égard, des informations qui ont pu être données à la légère, ici, à droite et à gauche. S'y ajoute dans le même esprit une batterie de franchises et de réductions diverses.

La commission des finances, prenant acte d'une inflation qui est, en vérité, à la source même de la formation des plus-values, a décidé de tenir compte de ce phénomène dans la fixation des seuils prévus pour les franchises et abattements en les majorant, cependant qu'elle a prévu la révision de leur montant selon les variations de l'indice des prix à la consommation des ménages.

Deuxième souci, celui de ne pas pénaliser le patrimoine en formation.

On pourrait soutenir — et certains d'entre nous l'ont fait — que le patrimoine acquis est moins exposé à l'imposition des plus-values que le patrimoine en formation, pour la raison très simple que ce dernier se trouverait amputé au fur et à mesure de sa réalisation, les éventuels emplois et la valeur en capital étant diminués d'autant.

Un exemple illustre assez bien cette situation. C'est, pour y revenir, celui de la résidence dite « secondaire », sur laquelle — il faut bien le reconnaître — l'émotion publique s'est fixée.

On a déjà montré quel effort d'épargne et quel risque d'endettement, qui traduisent l'un et l'autre un pari sur l'avenir, représente pour un ménage l'objectif de devenir propriétaire de son habitation principale, et c'est à juste titre que le texte prévoit, comme le faisait déjà l'article 35 A du code général des impôts, l'exonération de la taxation des plus-values en cas de cession.

Mais, de cette disposition, naissait une grave inégalité au détriment des ménages locataires de leur habitation principale et possédant, par ailleurs, une propriété qui, en cas de cession avec plus-value, se trouvait imposée.

Or la résidence secondaire n'est pas toujours la villa campagnarde ou balnéaire. Elle peut-être, par exemple, pour le ménage modeste, le studio acheté à l'intention de tel ou tel enfant, acquisition qui suppose des sacrifices personnels et qui, dans la généralité des cas, relève du souci de constituer un patrimoine familial.

C'est dans cette perspective qu'ont été votés, par la commission des finances, deux amendements exonérant la première propriété ou celle en faveur de laquelle joue le choix du contribuable, la seconde étant passible de la taxe, sous le bénéfice d'abattements tenant compte de la situation familiale.

Ainsi, la commission a-t-elle cru devoir retirer à la résidence secondaire le caractère de luxe que continuait de lui attribuer le projet de loi, et lui reconnaître le caractère social que lui confère l'évolution telle qu'elle s'accomplit dans notre monde contemporain.

Ainsi en a-t-il été également de la part de la commission en d'autres domaines. Je me bornerai à citer l'exemple de l'exonération, en cas de emploi, des plus-values des titres mobiliers.

Nous ne faisons en cela qu'imiter la législation britannique qui n'a pas la réputation d'être particulièrement laxiste.

Le troisième souci est celui d'assurer la cohérence avec les objectifs économiques et sociaux.

On est frappé, à l'étude du texte, de constater combien les considérations fiscales ont dominé, jusqu'à les effacer parfois, les considérations économiques et sociales.

Ainsi en va-t-il de la manière dont le problème des actions a été réglé.

En technique de gestion, il a été réglé d'une manière qui est jugée impraticable par les experts.

En technique financière, il a été réglé de telle sorte que le marché des valeurs, l'activité des transactions, la mobilisation des capitaux s'en trouveraient directement affectés, et cela au détriment de nos problèmes de financement, pourtant posés en priorité dans le VII^e Plan.

Il s'est donc agi, pour la commission, de concilier la fiscalité et les impératifs économiques et sociaux, et d'assurer ainsi un minimum de cohérence du texte avec les objectifs proclamés et reconnus.

C'est pourquoi la commission des finances vous proposera une modification fondamentale dans le domaine des valeurs mobilières.

Vous sera en effet proposée, à partir de la notion de portefeuille global admise par le Gouvernement lui-même dans l'exposé des motifs, l'institution de ce qu'on a appelé, faute d'une terminologie meilleure un « compte d'investissement », à l'intérieur duquel seraient exonérées les plus-values réinvesties, de manière à alimenter et accroître constamment le marché des capitaux dont l'insuffisance dans notre pays freine l'expansion.

En revanche, seraient imposées les plus-values correspondant à des sorties de fonds ou à des retraits de titres, selon un mécanisme relativement simple, et en tout cas, praticable, que nous décrirons avec plus de précision lors de la discussion de l'article 8. Cependant, je précise dès maintenant que ces plus-values de valeurs mobilières seraient frappées pour la moitié de leur montant; nous imitons là aussi l'une des dispositions de la législation fiscale britannique.

D'autre part, rejoignant en cela le Conseil économique et social et la commission de développement du VII^e Plan, la commission a entendu, sur les propositions de MM. Partrat, Murette et Bernard Marie, que toutes les valeurs mobilières, y compris les obligations, soient prises en compte pour la détermination de la plus-value taxable.

La commission est également revenue, et à juste titre, sur la taxation des activités boursières des étrangers non résidents, pour éviter que la place de Paris soit désertée, puisque aucune place étrangère — je dis bien aucune place étrangère — ne pratique une telle imposition.

Dans le même esprit, elle a réduit de 4 à 2 p. 100 la taxe sur la vente d'objets précieux, car il s'agit, en fait, d'un impôt supplémentaire sur les transactions.

S'étonnant aussi que des dérogations soient ouvertes en faveur de l'argent stérile au détriment de l'argent productif, elle vous propose, avec M. Murette, de rapporter l'exonération des pièces d'or de vingt francs, comme l'avait suggéré le Conseil économique et social avec M. Uri.

Par ailleurs, elle a suivi M. Bernard Marie sur la déduction, au sein d'un même patrimoine, de l'ensemble des moins-values constatées, sans qu'il y ait lieu d'opérer des distinctions en fonction de la nature des biens.

Enfin, par un amendement que j'ai cotr-signé avec un certain nombre de mes collègues auxquels s'est joint M. Voisin, elle a jugé non seulement justifié, mais nécessaire, de rétablir l'essentiel des dispositions de l'article 150 ter qui exonèrent les terrains agricoles et forestiers, exception faite de l'hypothèse où ils seraient utilisés comme terrains à bâtir, mais cela va de soi.

Le maintien de cette exonération, déjà prévue, je le répète, par la législation actuelle, est justifié par le rôle assigné à notre agriculture dans les vingt prochaines années, et dans la mesure où le financement de la terre, chacun le sait, pose de graves problèmes qui mettent en péril la propriété familiale et l'établissement des jeunes agriculteurs.

Enfin, souci de logique et de clarté dans la présentation.

Dans la logique même des choix qu'elle a effectués, la commission des finances a proposé une modification du titre de la loi, encore que celui-ci ne comporte en lui-même aucune valeur juridique propre, et elle a procédé à l'harmonisation des premiers articles pour tenir compte de la distinction entre plus-values assimilées à des revenus et plus-values correspondant à des gains en capital et d'une distinction plus nette entre le court terme et le long terme.

Cette présentation, plus cohérente et plus claire, n'affecte pas le fond des choses, même si elle reflète une approche philosophique quelque peu différente du sujet.

Cette philosophie, je la résumerai, si vous le voulez bien, pour terminer.

Elle s'attache d'abord à obéir à la nature des choses, ce qui la conduit à distinguer les problèmes et à diversifier en conséquence les solutions proposées.

Cette philosophie reflète le souci de reconnaître la part croissante du patrimoine dans la vie des ménages et, par conséquent, de ne pas contrarier sa formation. Je pense que nous serons, au contraire, nombreux à souhaiter un élargissement de cette formation de la propriété dans le monde moderne où nous entrans et où il faut bien que le bonheur ait quelque part.

Cette philosophie s'efforce d'assurer la cohérence des dispositions fiscales avec les impératifs économiques et sociaux de notre politique générale, telle qu'elle a été définie par le Gouvernement et approuvée par nous.

Elle fait en sorte de donner un caractère pratique aux diverses dispositions du texte et, ce faisant, à prévenir autant que faire se peut, toute investigation tracassière dans son application, ce qui a notamment conduit la commission à indexer l'ensemble des franchises, abattements et réductions.

Ces réflexions se sont traduites, sans trahir l'orientation générale, dans des amendements qui ne simplifient peut-être pas un texte déjà compliqué, mais qui apparaissent, sur certains points, mal adaptés aux réalités.

Ces amendements, en particulier ceux qui touchent à l'essentiel et qui se greffent directement sur le texte du Gouvernement, la commission vous les proposera et vous demandera de les adopter.

Les auteurs solidaires de ces principaux amendements forment l'espoir que le ministre de l'économie et des finances en reconnaîtra le bien-fondé et l'opportunité. Ainsi le dialogue entre le Gouvernement et le Parlement trouvera-t-il une excellente occasion de se poursuivre utilement.

En effet, qu'elles que soient les intentions et les vertus prêtées à la technique fiscale, il importe de reconnaître les réalités humaines telles qu'elles sont, c'est-à-dire faites autant d'aspirations que de craintes.

La justice, certes, nous voulons la servir...

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Maurice Papon, rapporteur général. ... mais elle n'est pas une abstraction qu'on peut isoler du contexte économique, social et psychologique.

Réformer n'est pas une fin en soi, c'est, par excellence, un acte politique qui exige une adaptation permanente, et dans l'humilité, des fins et des moyens. (*Applaudissements sur de nombreux bancs de l'union des démocrates pour la République et sur divers bancs des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Rappel au règlement.

M. Jean Foyer. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Foyer, pour un rappel au règlement.

M. Jean Foyer. Monsieur le président, mon rappel au règlement sera plutôt un rappel à la Constitution.

La feuille de séance prévoit maintenant l'audition du rapporteur du Conseil économique et social. Or, aux termes de l'article 69 de la Constitution, cette audition n'a lieu que lorsque un projet ou une proposition de loi a été soumis au Conseil économique et social, ce qui n'est pas le cas, puisque, à ma connaissance, ce dernier a délibéré sur les conclusions du rapport Manguilan et non sur le projet de loi dont l'Assemblée nationale est actuellement saisie.

Nous ne pourrions donc entendre qu'un exposé, intéressant certes, mais personnel, et non l'avis du Conseil économique et social, puisque celui-ci n'a jamais délibéré sur ce projet de loi. (*Applaudissements sur de nombreux bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. le président. A plusieurs reprises, M. le président du Conseil économique et social a fait part au bureau de l'Assemblée nationale de son souhait qu'un de ses membres soit entendu par l'Assemblée nationale lorsqu'un rapport a été établi par ce Conseil sur un sujet qui fait l'objet d'un projet de loi. En effet, le Sénat avait adopté cette interprétation libérale des articles 69 et 70 de la Constitution.

Lorsque ce sujet a été évoqué pour la deuxième fois par le bureau, j'ai indiqué qu'il me paraissait opportun de demander l'avis du Gouvernement, qui dépose les textes, sur le point de savoir si l'on peut considérer que le rapport établi lors d'une préconsultation vaut pour le projet qui la suit.

Je me suis donc adressé à M. le Premier ministre qui m'a répondu le 3 mars 1976 dans les termes suivants :

« Il me paraît donc très souhaitable que le bureau de l'Assemblée nationale puisse envisager de donner à l'avenir aux articles 69 et 70 de la Constitution une application moins stricte et étudier la possibilité d'autoriser l'audition en séance publique des rapporteurs du Conseil économique et social dans les cas où le Conseil a été saisi par le Gouvernement de demandes d'avis ou de documents préparatoires qui font, par la suite, l'objet de projets de loi traitant des mêmes matières. J'ajoute que le bureau du Sénat, confronté avec la même situation, a adopté cette solution. »

J'ai donc consulté à nouveau le bureau auquel j'ai proposé de ne pas aller aussi loin que l'auraient permis la jurisprudence du Sénat et l'avis formel de M. le Premier ministre.

Le bureau a décidé que les demandes présentées par le Conseil économique et social pourraient être acceptées par le président de l'Assemblée nationale, après avis de la commission saisie au fond, et ce afin que nous demeurions maîtres de notre ordre du jour.

Dans le cas particulier de l'audition de M. Pierre Uri, rapporteur du pré-projet, j'ai donc demandé l'avis de M. le président de la commission des finances qui s'est déclaré favorable à cette audition. C'est dans ces conditions que le bureau, à l'unanimité, a accepté cette procédure.

Si cela vous semble utile, monsieur Foyer, vous pourrez saisir à nouveau le bureau de ce sujet, mais l'article 13 du règlement précise bien qu'il a tous pouvoirs pour organiser les délibérations de l'Assemblée.

M. Jean Foyer. Tel était le sens de ma demande, monsieur le président.

M. le président. En application de l'article 97 du règlement, nous allons maintenant entendre M. Pierre Uri, rapporteur du Conseil économique et social.

Huissiers, introduisez M. le rapporteur du Conseil économique et social.

(*M. Pierre Uri, rapporteur du Conseil économique et social, est introduit avec le cérémonial d'usage.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Uri, rapporteur du Conseil économique et social.

M. Pierre Uri, rapporteur du Conseil économique et social. Monsieur le président, messieurs les membres du Gouvernement, mesdames et messieurs les députés, en entendant M. le rapporteur, le rappel au règlement de M. Foyer et les réflexions qui ont inspiré le Conseil économique et social, je mesurais à quel point je risquais, dans ce débat, d'apparaître à contre-courant. Tout mon propos prendra appui sur ce contraste.

Vous aviez, monsieur le ministre de l'économie et des finances, donné pour mandat à la commission Manguilan l'étude d'une imposition généralisée des plus-values. Vous ne demandez aujourd'hui que l'imposition de plus-values, décrétées, en deça d'un certain seuil, assimilables à des revenus. Toute la nuance est dans l'article.

Je traiterai des exigences d'une imposition générale et des règles d'assiette, puis de la tentative d'assimilation aux revenus et des modes d'imposition.

Il existe, à une imposition aussi générale que possible, une raison de principe que vous aviez formulée vous-même, monsieur le ministre, dans vos instructions à la commission Manguilan : des plus-values réalisées, à la suite d'une cession qui dégage des liquidités ; des plus-values réelles, c'est-à-dire corrigées en fonction de l'inflation ; des plus-values nettes, après déduction des moins-values, constituent l'une des ressources dont on peut vivre.

Quelles en peuvent être les origines ? Des bénéficiaires qui n'avaient pas été révélés par la comptabilité courante, l'effet d'un développement économique extérieur à l'activité du bénéficiaire, comme la concentration urbaine, les travaux publics, ou tout simplement la chance : la mode en ce qui concerne les objets d'art, les tensions internationales pour l'or, ou des groupes financiers qui se disputent en bourse le contrôle d'une société et qui en font monter les actions.

Qu'il s'agisse de bénéficiaires implicites ou latents ou d'une aubaine, il n'y a pas de raison d'exempter ces gains. Et comment parler d'une réduction des inégalités, si l'on devait leur réserver un traitement plus favorable qu'aux revenus du travail ? (*Applaudissements sur plusieurs bancs des socialistes et radicaux de gauche, des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux et sur quelques bancs des républicains indépendants.*)

Mais la généralité de l'imposition répondait encore à trois objectifs : fournir des recouvrements pour l'assiette des autres impôts, éviter des distorsions entre les formes concurrentes d'investissement, rationaliser les dispositions actuelles qui sont fragmentaires, disparates et donc discriminatoires.

Quelques chiffres donneront la mesure de l'action qui s'impose aux pouvoirs publics.

Les salariés représentent 80 p. 100 de la population active, ils perçoivent 50 p. 100 des revenus imposables repérés par les comptes de la nation et ils payent, d'après le modèle établi par la direction de la prévision, 60 p. 100 de l'impôt sur le revenu. Faisons le calcul à l'envers : 20 p. 100 perçoivent 50 p. 100 et ne payent que 40 p. 100. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Le revenu par tête des non-salariés est donc le quadruple de celui des salariés ; l'impôt qu'ils paient devrait, au minimum, l'être aussi. Quatre fois 60 p. 100 — qui représentent la part actuellement payée par les salariés dans l'impôt sur le revenu — cela représente 240 p. 100 qui, ajoutés aux 60 p. 100 payés par les salariés, font 300 p. 100. Il apparaît donc que l'impôt sur le revenu devrait rapporter trois fois plus que ce que le Trésor encaisse.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Nous sommes loin des plus-values !

M. Pierre Uri, rapporteur du Conseil économique et social. Le recouvrement sur les impôts est l'essentiel du problème de la taxation des plus-values.

Il ne s'agit pas d'en tirer un rendement direct, mais un rendement indirect qui, avec un texte assez général, pourrait être considérable.

Je suis donc bien dans mon sujet.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Adressez-vous au Gouvernement !

M. Michel Boscher. Ce monsieur n'a pas à attaquer l'un de nos collègues ! Il n'y a pas de dialogue à ouvrir avec lui. Qu'il s'en tienne à son sujet !

M. Henri Deschamps. Il vous gêne

M. le président. Il ne saurait être question de dialogue, j'en suis bien d'accord, et pas seulement pour des considérations de personne.

Ce n'est pas la première fois que l'Assemblée entend un rapporteur du Conseil économique et social et je me souviens d'avoir assisté à une telle audition lorsque j'étais ministre des affaires sociales. Mais il doit être bien entendu que l'exposé de M. le rapporteur du Conseil économique et social ne représente qu'un élément d'information extérieur à notre assemblée et qu'il ne prête pas lieu à débat.

Je vous saurai donc gre, mes chers collègues, de ne manifester aucune improbation ou approbation et de ne voir dans l'exposé qui vous sera présenté qu'un élément d'information.

Cela étant dit, monsieur Uri, je vous serai obligé de ne pas mettre en cause des membres de cette assemblée et de vous en tenir à l'aspect technique des problèmes que vous évoquez ici en votre qualité de rapporteur du Conseil économique et social.

M. Pierre Uri, rapporteur du Conseil économique et social. Je poursuis donc, monsieur le président.

Des textes permettent de redresser les déclarations des contribuables au vu des éléments du train de vie ou des dépenses ostensibles ou notoires. Mais il n'en est fait que quelques applications exceptionnelles et au hasard, car ils obligent l'administration à imputer des revenus même à ceux qui vivent d'autres ressources. Or celles-ci ne peuvent provenir que de plus-values ou de la liquidation d'un capital, qui ne va pas elle-même sans plus-values ou moins-values.

Ainsi, toutes les ressources auraient été légitimement repérées si, comme vous l'aviez souhaité au départ, monsieur le ministre de l'économie et des finances, les exceptions avaient été les moins nombreuses possible.

On sait que les propriétaires d'appartements en location réclament des factures pour les travaux parce qu'ils peuvent les déduire de leurs revenus. Un assujettissement le plus général possible de la propriété immobilière aux dispositions nouvelles, moyennant les abattements et déductions appropriés, aurait fait entrer dans le circuit toute l'activité du bâtiment.

Il n'est pas jusqu'aux successions, donations ou mutations qui n'auraient été moralisées, car l'intérêt de l'acheteur se serait opposé à toute minoration souhaitée par le vendeur. L'héritier ou le donataire y aurait regardé à deux fois avant de sous-évaluer une déclaration, de peur de gonfler artificiellement des plus-values ultérieures qui risqueraient de leur coûter plus cher que les droits éludés.

Mais on exonère le napoléon et les obligations, même indexées ; on exempte, au bout d'un certain temps, l'exploitation agricole, les entreprises au forfait, les professions non commerciales au régime de l'évaluation administrative ; on donne un régime de faveur sans tenter de les résorber dans le droit commun, aux autres formes de l'or, aux objets précieux, aux œuvres d'art. Je crains qu'on ne preserve et même qu'on ne multiplie les tentations et les alibis auxquels peuvent s'accrocher les fraudeurs.

Il y avait, à la généralité, une raison économique décisive : toute inégalité de traitement oriente la spéculation vers les biens qui sont exonérés ; elle détourne l'investissement de ceux qui demeurent frappés.

Le marché des actions pouvait conserver ses avantages pourvu que d'autres investissements ne fussent pas favorisés par contraste. Le Gouvernement souhaitait qu'au cours du VII^e Plan le financement du développement reposât davantage que par le passé sur les émissions de capital. La Bourse ne s'y est pas trompée : le développement de l'économie risquait de se trouver entravé.

Votre commission en est venue à proposer d'exempter le emploi. Je crains que dans ce cas toute l'assiette de l'impôt ne s'écroule.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le rapporteur ?

M. le président. Monsieur le rapporteur général, je rappelle qu'il s'agit d'un exposé d'information qui ne doit pas donner lieu à débat.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Alors, monsieur le président, je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. Je préférerais que vous le fassiez après que l'orateur en aura terminé.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Il n'aura plus d'effet ni de portée.

Suspension et reprise de la séance.

M. le président. Il faut que je consulte le règlement.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures trente, est reprise à dix-huit heures cinq.)

Réunion et décision du bureau.

M. le président. La séance est reprise.

Mes chers collègues, à la suite des difficultés qui se sont produites tout à l'heure, j'ai estimé devoir réunir le bureau. Celui-ci a décidé qu'il serait donné suite à l'audition de M. le rapporteur du Conseil économique et social.

D'autre part, il ne m'avait pas été possible avant la suspension — et je l'ai regretté vivement — de donner la parole à M. le rapporteur général, le règlement ne le permettant pas. Mais, comme la séance a été entre-temps suspendue et qu'il n'y a pas présentement d'orateur à la tribune, je vais, conformément aussi à la décision du bureau, la lui donner maintenant (Sourires et applaudissements sur divers bancs), car il importe que l'Assemblée sache ce qu'il a à dire.

Rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général, pour un rappel au règlement.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Monsieur le président, je vous remercie de me donner la parole et je forme le souhait intime qu'en dépit de son absence, M. le rapporteur du Conseil économique et social m'entende. (Sourires.)

Je me bornerai à lire deux articles :

En premier lieu, l'article 69 de la Constitution qui, dans son deuxième alinéa, dispose : « Un membre du Conseil économique et social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis. »

En second lieu, l'article 97 de notre règlement qui dispose, notamment, dans son premier alinéa : « Lorsqu'en application de l'article 69 de la Constitution, le Conseil économique et social désigne un de ses membres pour exposer devant l'Assemblée nationale l'avis du Conseil sur un projet ou une proposition qui lui a été soumis... »

Cette lecture prouve surabondamment que, lorsque le Conseil économique et social s'est prononcé sur l'avant-projet dont le Gouvernement l'avait saisi, la commission des finances de l'Assemblée nationale, elle, de toute évidence, n'avait pas été saisie et n'avait pas délibéré.

Je trouve donc contraire à la Constitution et à notre règlement de mettre en cause des délibérations de la commission des finances qui sont sensiblement postérieures à celles du Conseil économique et social. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Ce rappel était le seul but de mon intervention. Je souhaite qu'il soit entendu et je serai l'auditeur le plus attentif de M. Uri.

M. le président. Huissiers, introduisez M. le rapporteur du Conseil économique et social. (Sourires.)

(M. le rapporteur du Conseil économique et social est introduit dans l'hémicycle.)

M. le président. Monsieur le rapporteur, conformément aux indications de M. le rapporteur général, que vous avez d'ailleurs entendues (Sourires) — et rien ne s'y opposait — je vous serais reconnaissant de vous borner à exprimer l'avis, voire la philosophie, du Conseil économique et social et à évoquer les raisons sur lesquelles le Conseil a fondé son avis ou pour lesquelles il n'a pas jugé bon d'ajouter ou de modifier certaines dispositions, mais de ne pas mettre en cause les travaux de la commission des finances qui sont postérieurs à cet avis.

En règle générale, je vous demande d'éviter tout esprit polémique. D'autre part, j'invite les membres de l'Assemblée à ne pas vous interrompre et à s'abstenir de toute marque d'approbation ou d'improbation. Car cet exposé doit garder le caractère d'information technique — d'ailleurs élevée — que lui confèrent la Constitution et règlement.

La parole est à M. le rapporteur du Conseil économique et social.

M. Pierre Uri, rapporteur du Conseil économique et social. Je vous remercie, monsieur le président. Et j'ai bien entendu M. le rapporteur général.

Le sens de mon propos était d'exposer les raisons pour lesquelles le Conseil économique et social n'avait pas cru devoir retenir une exemption en cas de emploi. Ce n'était pas seulement qu'on risquait ainsi de réduire considérablement l'assiette, mais le Conseil avait été sensible à un autre argument : l'épargne reste imposée dans le revenu ; pourquoi serait-elle détaxée quand elle est incorporée dans un bien ?

Il n'envisageait d'exception que dans les cas où la cession n'intervient pas à l'initiative du cédant : les offres publiques d'échange, les remembrements et — pourquoi pas ? — les expropriations. Et il avait rattaché à ce principe du emploi, en quelque sorte forcé, le problème qui vous préoccupe : celui de l'habitation principale, ou même de l'habitation secondaire.

Le Conseil économique et social n'était pas insensible au souhait d'une exemption générale. Pourtant, il en avait aperçu le double péril : d'abord pousser encore à la hausse de l'immobilier ; mais également, en détournant de la construction aux fins de location, accélérer la hausse des loyers. Aussi avait-il conçu un système d'abattement généreux, de 150 000 francs par part retenue pour le calcul de l'impôt sur le revenu. En outre, il acceptait le quotient familial maximum au cours de la période de détention du bien, pour que les familles, quand les enfants se sont établis, n'hésitent pas à revendre un logement devenu trop grand. Comme je viens de le dire à propos du emploi, dans la mesure où la vente était suivie d'un rachat, l'impôt était suspendu.

Ces dispositions nous paraissaient de nature à satisfaire les besoins essentiels et il ne nous semblait pas difficile de les ajuster à une résidence par famille, qui ne fût pas nécessairement la principale. Nous ne souhaitions pas, en revanche, faire accorder une faveur inutile à des installations luxueuses et nous craignons, par contre-coup, que les jeunes ne soient plus que jamais condamnés à hypothéquer leur avenir pour acquérir un logement.

Je surprendrai peut-être en rappelant que le Conseil économique et social n'avait pas davantage prévu une exemption générale en ce qui concerne l'exploitation agricole. Dans ce domaine, certains esprits voient plus loin et ils appréhendaient, par contre-coup, de décourager les groupements d'intérêt foncier qui, seuls, peuvent épargner aux agriculteurs l'énorme mise de fonds qu'exige l'achat de la terre. En core une fois, le Conseil craignait de favoriser les intérêts établis au détriment de ceux qui débutent dans la vie.

En suivant la commission Monguilan et les instructions de M. le ministre de l'économie et des finances pour une imposition générale des plus-values, notre troisième préoccupation était de reviser une législation fragmentaire et disparate. On sait, du reste, que les entreprises sont depuis longtemps touchées, suivant des régimes qui ont d'ailleurs varié dans le temps et qui varient encore en cours ou en fin d'exploitation entre le bénéfice réel et le forfait. Mais les particuliers sont exonérés, sauf pour les participations importantes dans des sociétés et, depuis 1963, sans limite de temps pour les terrains, avec une limite d'abord de cinq ans, puis de dix ans, pour les propriétés bâties.

Le Conseil avait pensé que le système de l'article qui vise les participations importantes et qui les taxe à 15 p. 100 devrait être résorbé dans le régime nouveau.

J'ai cru comprendre que le Gouvernement reprenait cette idée dans son projet.

En revanche, pour l'immobilier, tant le Conseil économique et social que la commission présidée par M. Monguilan pensaient qu'il serait très difficile d'administrer côte à côte deux systèmes, l'ancien et le nouveau. Au surplus, le Conseil des impôts avait souligné que la législation de 1963 était très largement fraudée. L'argument qui plaide en faveur de cette législation serait qu'elle n'accorde qu'une indexation plus faible que la hausse des prix. Mais, je vous le demande, le rendement de l'impôt tient-il à la sévérité formelle des textes ou à l'efficacité dans l'application ?

En ce qui concerne les entreprises, le Conseil économique et social n'avait pas eu la prétention, dans les délais qui lui étaient impartis, d'en refondre la fiscalité, y compris celle des sociétés. Du moins, en admettant l'indexation en fonction de l'indice des prix et un intérêt forfaitaire destiné à tenir compte continuellement de la durée de détention, avait-il imaginé un système qui pouvait se raccorder sans contradiction à cette fiscalité et même à une éventuelle révision des bilans.

S'agissant des entreprises en fin d'exploitation, le Conseil économique et social a constaté que les exploitants redevenaient de simples particuliers. Il est donc possible de résorber des systèmes, d'ailleurs disparates, dans le régime de droit commun qui devrait être aujourd'hui élaboré.

Un problème se posait pour les entreprises au forfait. Aucun texte ne dit explicitement qu'elles sont exonérées ; elles vont l'être au-delà de cinq ans.

Nous avions voulu éviter toute discrimination entre les citoyens et, en particulier, toute solution qui soumettrait les salariés et, au premier rang, les cadres plus lourdement que les autres au poids de la nouvelle imposition. L'assimilation au revenu pour couvrir ces disparités, ni la commission Monguilan ni le Conseil économique et social n'avaient eu besoin de la tenter.

Nous avions pris le soin de souligner le contraste entre un bien particulier et un ensemble, entre une opération occasionnelle et un flux régulier, entre une plus-value qui peut mettre plusieurs années à se former et l'annualité de l'impôt.

Pas plus que le rassemblement du profit et du salaire dans le même impôt ne signifie que profit et salaire se confondent, l'assujettissement éventuel au barème de l'impôt progressif ne signifie que des plus-values soient des revenus. Il nous était pourtant apparu raisonnable, au rebours de nombreuses législations étrangères, de tenir compte dans l'imposition à la fois de l'importance de la plus-value elle-même et des autres ressources des contribuables. C'est pourquoi nous avons estimé que le plus simple était, moyennant certaines précautions, de se raccrocher au barème progressif.

En ce qui concerne la durée de détention, la commission Monguilan, comme le Conseil économique et social, avait souligné la nécessité d'éviter toute césure dans le temps et d'imaginer un mécanisme continu.

Dans ce domaine délicat, il ne s'agit pas seulement, en effet, de combattre la spéculation, il faut éviter aussi de provoquer des rétentions qui provoqueraient des hausses ou des distorsions dans le comportement des opérateurs à l'approche de certaines dates fatidiques. Il n'y avait à cet égard, sauf la référence à l'indice annuel des prix, qui signifiait nécessairement que l'indexation commençait au bout d'un an, aucune coupure particulière dans le système que nous avons élaboré.

Le Conseil économique et social avait écarté la formule d'une réduction de la plus-value elle-même en pourcentage, en fonction du nombre d'années. Nous sommes ici au centre du débat, et je me dois donc de vous donner très précisément les raisons qui nous ont guidés.

La première, qui nous avait convaincus, est qu'une telle formule ne serait pas équitable. Car toute réduction en pourcentage donne un avantage, en valeur absolue, d'autant plus important que la plus-value elle-même est plus considérable.

La deuxième raison, c'est que le système n'est pas applicable en toute rigueur, car il n'est pas possible de trouver une formule symétrique pour les moins-values. Si j'achète, le même jour, deux biens qui valent chacun 1 000 francs et que je les revende au bout de quelques années, le même jour, l'un pour 1 500 francs, l'autre pour 500 francs, il semblerait légitime et naturel que les deux différences s'annulent. Si l'on rétrécit les plus-values au cours des années, l'égalité n'est maintenue que si l'on rétrécit aussi les moins-values. Mais alors la logique économique se rompt sur les plus-values : on encourage la détention longue, on la décourage sur les moins-values.

Telles sont les raisons qui nous avaient conduits à chercher une autre formule. Nous avons suivi un raisonnement simple : le même gain, par exemple de 50 p. 100, ne représente pas le même rendement suivant qu'il a fallu cinq ans ou quinze ans pour l'obtenir. A côté de l'indexation, nous proposons donc de corriger la valeur d'entrée par un intérêt forfaitaire, lui-même indexé, et naturellement faible, qui aboutissait à éliminer assez rapidement les petites plus-values, mais qui laissait subsister, même après une détention longue, les plus importantes si elles constituent la source d'un enrichissement massif.

Tel était le mécanisme que nous avons envisagé et auquel il est loisible de réfléchir. Il se raccordait sans contradiction au traitement des moins-values, pour lequel nous n'avions pas prévu moins de cinq dispositions essentielles.

Premièrement, nous avions prévu explicitement que les moins-values seraient mesurées après indexation de la valeur d'entrée. En d'autres termes, des plus-values nominales pouvaient se changer en moins-values réelles : j'achète à 100, je revends à 150, l'indice est à 200 : il ne s'agit pas d'un gain, mais d'une perte.

Deuxièmement, nous avions prévu de déduire l'ensemble des moins-values de l'ensemble des plus-values pour dégager les ressources nettes globales sur lesquelles seules on peut vivre. Il y avait là un raccordement cohérent avec l'impôt sur le revenu.

Troisièmement, nous avions prévu la déduction aussi bien en arrière qu'en avant pour éviter toute distorsion et toute discrimination suivant l'ordre dans lequel les plus-values et les moins-values sont réalisées.

Quatrièmement, pour l'entrée en vigueur de la loi, nous avions prévu un système qui évitait de transformer des moins-values effectives en plus-values apparentes. En ce qui concerne les titres, nous offrons un choix clair au contribuable : partir du cours d'acquisition, et les corrections pour durée de détention et pour inflation portaient alors de cette date, ou bien du cours à la date d'entrée en vigueur de la loi, ou bien d'un cours de référence choisi avant la baisse qui a affecté la bourse. Il n'y avait ni faveur induite ni pénalisation particulière.

Enfin, le Conseil économique et social n'avait pas hésité à permettre la déduction des moins-values réelles directement sur les revenus, non pas en général, mais pour les ménages les plus modestes, ceux dont le revenu, divisé par le quotient familial, est inférieur à la moyenne nationale. C'était, nous a-t-il semblé, un acte de justice, car les petits investissent essentiellement en comptes d'épargne ou, au mieux, en litres de revenu fixe, et ils ont peu de chance de posséder des actifs qui s'apprécient et sur lesquels ils puissent récupérer leurs moins-values.

C'était aussi un acte de sagesse financière car, à partir du moment où l'on taxe les plus-values, il faut se préoccuper d'élargir les marchés pour les affermir. On offrait ainsi à des catégories sociales plus larges la possibilité de prendre des risques.

Comme vous le voyez, c'était le scrupule dans la mesure des plus-values nettes impossibles qui conduisait de lui-même à la modération de l'impôt. Nous n'avions pas jugé utile de prévoir un mécanisme pour ralentir la progressivité, nous avons seulement envisagé le rétalement des plus-values et l'étalement du paiement de l'impôt pour éviter les rétentions qui provoquent des hausses injustifiées.

Dans l'application du barème, nous avions prévu deux correctifs : un minimum de perception, de peur que certains revenus non déclarés par des tiers ne situassent des plus-values, même substantielles, dans une tranche faible ou nulle ; à l'autre bout, un plafonnement à 50 p. 100.

Nous avons estimé que cette solution était simple et qu'elle n'était pas déraisonnable.

L'important était que les gains de cette sorte ne soient pas mieux traités que les salaires. Or les salaires les plus élevés demeurent un peu au-dessous de ce taux, qui est aussi celui de l'impôt sur les sociétés. On empêchait ainsi les manœuvres de ceux qui cherchent — par le biais de groupements fictifs — à se soustraire à une imposition plus élevée.

Vous avez maintenant, messieurs les membres du Gouvernement, mesdames, messieurs les députés, une vue d'ensemble du système que nous avons imaginé. Il accordait des déductions nouvelles sur les petits revenus : à un niveau plus élevé, où l'investissement principal est constitué par la propriété d'un logement, il offrait un abattement spécial et le bénéfice de la transparence en cas de emploi. A mesure que les revenus s'élevaient et que les patrimoines se diversifient — valeurs mobilières, placements immobiliers — on se rapprochait de l'imposition progressive, mais avec un plafond, tant qu'enfin les opérations professionnelles ou spéculatives fussent taxées sans limite spéciale comme bénéfices industriels et commerciaux.

Ce dessein s'ajustait de lui-même à la composition des patrimoines suivant le niveau de revenu. Puis-je regretter que, dans les projets qui vous sont soumis, il me paraisse s'être perdu ? (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.)

M. le président. Je remercie M. le rapporteur du Conseil économique et social.

Huissiers, reconduisez M. le rapporteur du Conseil économique et social.

(M. le rapporteur du Conseil économique et social est reconduit avec le même cérémonial qu'à l'arrivée.)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'économie et des finances.

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'économie et des finances. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, voici ouvert un grand débat.

Après M. Papon, qui nous a présenté à la fois les observations et les propositions constructives que suscite le projet en discussion, après M. Uri, qui a regretté que le Gouvernement n'ait pas élaboré un autre projet, il me revient de défendre aujourd'hui le projet d'imposition des plus-values assimilables à un revenu.

Je sais que ma tâche sera difficile, puisque ce projet a soulevé de nombreuses critiques, venant d'horizons opposés. Je sais que la plupart de nos grands partenaires industriels ont adopté depuis longtemps des législations de même nature. Mais je sais aussi qu'une grande partie de nos concitoyens observe avec intérêt ce débat parce qu'on y traitera de l'impôt sur le revenu, de l'égalité entre les contribuables et de la justice fiscale, vers laquelle nous nous efforçons de tendre.

Ce projet de loi constitue l'expression d'une réforme dont le Président de la République a pris l'initiative en juillet 1974. Après avoir fait l'objet de longs travaux préparatoires, tant au sein de la commission Monguilan qu'au Conseil économique et social, il doit marquer une étape nouvelle dans la politique d'amélioration de la sincérité des déclarations et de rapprochement des conditions d'imposition que tous les gouvernements de la V^e République ont poursuivie avec ténacité.

Pour vous présenter ce projet de manière claire je voudrais d'abord vous en exposer l'objectif, en préciser ensuite le dispositif et tenter enfin de donner un début de réponse aux principales critiques, parfois contradictoires, souvent excessives, qui lui ont été adressées.

L'objectif fondamental de ce projet de loi, c'est de poursuivre l'évolution vers la justice fiscale.

Lorsque, le 25 juillet 1974, M. le Président de la République a demandé à M. le Premier ministre de mettre à l'étude une réforme de cette nature, il écrivait : « Dans la société contemporaine, les plus-values réalisées contribuent, d'une manière semblable au revenu, à alimenter les ressources et le train de vie des contribuables.

« L'évolution de notre système fiscal vers la justice suppose que la notion de revenu englobe désormais l'ensemble des plus-values réalisées.

« Je vous demande de faire procéder à l'étude, puis à la mise au point d'un texte généralisant l'imposition des plus-values au sein de l'impôt sur le revenu. »

Après une longue phase d'études et de discussions, le Gouvernement a adopté le projet qui vous est aujourd'hui présenté.

Au regard de l'objectif ainsi assigné, l'imposition généralisée des plus-values effectivement réalisées par des particuliers constitue un progrès considérable et cet élargissement des bases d'imposition s'inscrit tout naturellement dans le grand effort d'amélioration de notre système fiscal poursuivi depuis 1958.

L'imposition généralisée des plus-values est un progrès. Dans notre société, M. Papon l'a dit avant moi, du fait des mutations rapides de l'économie, les occasions de plus-values se multiplient, leur prise en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu permettra de mieux connaître les revenus réels et donc de mieux assurer la contribution des citoyens au financement des charges communes.

Il est, je crois, inutile de démontrer que l'évolution de notre société donne au problème des plus-values une importance grandissante. Je rappellerai cependant quelques chiffres. De 1959 à 1974, alors que les prix de détail se sont accrus de 114 p. 100, le prix des logements dans le centre de Paris a augmenté de 475 p. 100, celui des terrains à bâtir à la périphérie de la capitale de 600 p. 100. Dans la même période, le prix à l'hectare des terres labourables a été multiplié par 2,2 dans le département du Nord, mais par 14 dans le département du Var. Il s'agit là d'une des conséquences de la généralisation des départs en vacances, de l'évolution de nos habitudes et des changements intervenus au sein de notre société.

La mutation de l'appareil économique modifie la valeur des actifs et change la répartition des différents éléments patrimoniaux si bien que de nombreux contribuables disposent désormais de ressources qui proviennent de plus-values et viennent souvent compléter leurs revenus, quand ils n'en tiennent pas lieu.

Quatre milliards de francs de lingots d'or sont vendus chaque année. Pour 1976, les transactions immobilières seront de l'ordre de 35 milliards de francs pour les logements, de 5 milliards pour les immeubles industriels et commerciaux, de 4 milliards pour les terrains à bâtir, de 7 milliards pour les terrains agricoles et forestiers, les ventes publiques d'objets d'art portant sur quelque 2 milliards de francs par an.

Ces chiffres s'illustrent clairement l'importance des plus-values susceptibles d'être dégagées et expliquent que rares ne sont pas — chacun d'entre nous en connaît — les personnes qui amélioreraient leurs revenus ou financent leur train de vie en réalisant des plus-values.

Le régime fiscal, sous peine d'être déséquilibré, doit donc tenir compte de ce phénomène qui est à la fois d'ordre économique et social. La non-imposition des plus-values risquerait de détourner les Français de l'investissement productif et de favoriser — je rejoins sur ce point les conclusions de votre rapporteur général — les tendances inflationnistes.

Ainsi que nous le verrons dans quelque temps, l'investissement productif sera au cœur des orientations du VII^e Plan. Or imposer le revenu, comme nous le faisons, et non la plus-value, c'est encourager le placement orienté vers la plus-value et décourager le placement générateur de revenus.

Le choix qui nous est proposé — et je voudrais par là répondre à un certain nombre de critiques d'ordre économique — est le suivant : désirons-nous privilégier le placement stérile ou l'investissement productif, préférons-nous posséder ou produire, voulons-nous une économie dynamique ou un système généralisé de rentes de situation ? (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et sur divers bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Quant aux tendances inflationnistes, nous les déplorons tous, et nous essayons ensemble de lutter contre elles ; mais il est bien clair que lorsqu'on peut réaliser des plus-values sur des catégories de biens dont la quantité est relativement limitée, on ne peut que provoquer une nouvelle augmentation des prix ; de ce fait le phénomène même des plus-values est un facteur d'accélération de l'inflation. Un certain nombre de Français cherchent à conserver leur capital ou leur pouvoir d'achat en réalisant des opérations d'arbitrage sur leurs valeurs mobilières ou sur des éléments immobiliers ; cette préoccupation est une cause, parmi d'autres, notamment d'ordre sociologique, du développement de l'inflation dans notre pays.

En outre, la non-imposition des plus-values risquerait de fausser la connaissance des revenus réels et, ainsi, de compromettre la politique des transferts sociaux.

La notion de revenu déclaré pour la mise en œuvre de l'impôt sur le revenu se situe à l'heure actuelle au centre de notre politique sociale. De très nombreuses prestations sont attribuées sous condition de ressources. Le montant de certaines d'entre elles est lui-même lié au revenu fiscal. Qu'il s'agisse d'allocations de bourses d'étude ou d'allocations de logement, le revenu sert d'assiette à la fois à des prestations et à des cotisations. Face au grand développement de l'ensemble des régimes sociaux, et notamment de celui des travailleurs indépendants, la politique des transferts sociaux « hâte » toujours sur l'insuffisance de la connaissance des revenus.

Nous devons donc améliorer la notion de revenu imposable, faire entrer dans le revenu les plus-values et, dans ce sens, poursuivre l'action tendant à améliorer les bases de l'impôt sur le revenu, action que la majorité a entreprise depuis 1958.

M. le rapporteur général a indiqué tout à l'heure qu'en matière de politique fiscale, mieux valait procéder par approches successives et par retouches que par novations.

Sans faire l'historique complet de l'action que le Gouvernement, avec le soutien constant du Parlement, a menée dans le sens de la justice fiscale, je rappellerai quelques étapes concernant l'élargissement des bases d'imposition. En effet, notre objectif est d'avoir un impôt sur le revenu qui soit juste et dont le montant représente chaque année une part plus importante dans l'ensemble du produit de nos recettes fiscales. Il est à cet égard frappant de constater que, dans cet ensemble, le pourcentage des impôts directs sur les entreprises et sur les ménages est passé de 25 p. 100 à 36 p. 100 de 1957 à 1974 ; on oublie souvent cela quand, s'agissant de justice fiscale, on parle de l'action de la majorité présidentielle depuis 1958.

Conformément à ce qu'a indiqué M. le rapporteur général, c'est par une politique constante depuis 1958 que nous avons progressivement élargi les bases d'imposition et amélioré la justice du prélèvement fiscal. Ainsi, ont été décidés : en 1959, la non-déductibilité des charges afférentes aux résidences secondaires ; en 1963, l'inclusion de certaines plus-values ou profits immobiliers dans le champ de l'impôt sur le revenu ; en 1969, le plafonnement des déductions supplémentaires pour frais professionnels ; en 1972, la suppression de l'exonération des indemnités forfaitaires pour frais versées aux dirigeants de société ; en 1973 et en 1975, la réduction, puis la suppression de l'abattement applicable à la fraction supérieure des hauts salaires ; en 1975, encore, le plafonnement de la déductibilité des jetons de présence ; en 1975 et en 1976, l'augmentation des limites d'exonération pour les petits redevables et l'augmentation des abattements accordés pour les personnes âgées.

Nous sommes donc devant une œuvre de longue haleine qui vise à améliorer, par touches successives et par divers assouplissements, la justice du prélèvement fiscal. Le projet que je vous présente aujourd'hui a pour objet de poursuivre cette politique et d'améliorer les bases de l'impôt sur le revenu, tant il est vrai que, pour cet impôt aujourd'hui acquitté par 12,5 millions de Français, le souci de la justice doit être, pour nous, essentiel. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et sur divers bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Tel est l'objectif du projet de loi que je vous présente. J'ai noté que nombre de bons esprits étaient d'accord sur l'objectif que nous visons et que rares étaient les oppositions ; j'ai également remarqué que beaucoup de ceux qui critiquent notre projet en contestent, non pas l'objet, mais le dispositif.

Le dispositif de notre projet aurait-il trahi notre objectif ? Tel est le deuxième point que j'aborderai maintenant.

Quel est le dispositif qui vous est proposé ? Il consiste en une taxation, appliquée avec modération, des ressources réelles provenant des plus-values. Comme l'a précisé M. le rapporteur général, un texte fiscal est nécessairement fondé sur une situation économique et sociale donnée ; il ne peut en être complètement séparé. La taxation modérée des ressources réelles provenant des plus-values que nous proposons se situe dans le cadre, d'une part, de l'impôt sur le revenu qui comporte des particularités propres à notre pays — barème progressif, quotient familial, déclaration annuelle, prise en compte de la totalité des revenus — et, d'autre part, de dispositions existantes concernant les plus-values et dont certaines sont anciennes : la législation sur la taxation des opérations de bourses effectuées à

titre habituel remonte à 1935 ; celle qui est relative à l'imposition des plus-values réalisées à l'occasion de la cession de blocs de titres date de 1941. D'autres sont plus récentes : c'est ainsi qu'en 1963 le Parlement a voté le régime d'imposition de plus-values sur les terrains à bâtir et sur les profits immobiliers occasionnels à caractère spéculatif, et vous vous souvenez sans doute qu'à propos de cette réglementation fiscale la controverse avait été vive et le débat animé ; en 1975, 75 000 contribuables ont été soumis à ce régime, contre 27 000 en 1970.

La taxation des profits immobiliers spéculatifs et celle des terrains à bâtir ont marqué un progrès de notre législation, et nous devons en tenir compte dans l'établissement de notre projet.

La taxation généralisée des plus-values doit donc compléter la législation existante en ce domaine et s'adapter aux règles de l'impôt sur le revenu. Cette double exigence nous a conduits à vous proposer un dispositif qui répond à deux idées : imposer les ressources réelles provenant de plus-values assimilables à un revenu et les taxer avec modération.

Il faut d'abord imposer les ressources réelles provenant de plus-values assimilables à un revenu. Dans cette affirmation, tous les mots comptent.

Il doit d'abord y avoir une ressource. Ainsi, seules les plus-values effectivement réalisées à l'occasion d'une cession à titre onéreux, c'est-à-dire d'une vente, doivent être concernées. Il ne s'agit pas de taxer les plus-values latentes, comme certains bons esprits nous y invitent, ni même celles qui se dégagent à l'occasion d'une mutation à titre gratuit.

Ensuite, cette ressource doit être réelle, ce qui signifie que seule la fraction de la plus-value dépassant la conservation du patrimoine sera imposée. Tant que la valeur d'un bien n'augmente pas plus que le coût de la vie, il ne doit pas y avoir d'imposition, même en cas de vente. Cela constitue une innovation capitale : aucun des pays qui taxent les plus-values n'accorde de telles garanties à ses contribuables. Et quand on sait que le désir le plus cher de nos concitoyens est de préserver la valeur réelle de leur patrimoine, on comprend qu'il est inutile de souligner l'importance du dispositif que nous préconisons.

Ainsi que je l'avais déclaré, dès l'origine, devant la commission Monguillan, il sera tenu compte de la hausse des prix dans le calcul des plus-values. Deux exceptions seulement à ce principe sont prévues, et je suis surpris qu'on argue souvent de celles-ci pour ne pas reconnaître le réalisme de l'ensemble du système.

D'une part, en cas de revente d'un bien dans un délai de deux ans, donc très court, la plus-value sera calculée sans qu'il soit tenu compte de la hausse des prix. D'autre part, en cas de revente, dans un but spéculatif, d'un logement ou d'un terrain dans un délai compris entre deux et dix ans — il s'agit de l'actuel article 35 A du code général des impôts — la durée de détention ne sera prise en compte que dans des conditions forfaitaires assez limitées. S'agissant d'opérations à très court terme ou spéculatives, chacun comprendra qu'il n'est pas nécessaire de faire preuve de la même bienveillance que dans les autres cas.

Le problème le plus difficile, qui a fait l'objet de nombreuses questions de M. le rapporteur général, est de savoir quand une plus-value peut être, en équité, assimilable à un revenu.

Bien entendu, il faut d'abord que la plus-value ait été réalisée et qu'elle soit réelle. Mais ce n'est pas suffisant : pour nous, et tel est l'axe général du texte qui vous est proposé, la plus-value est assimilable à un revenu lorsque la ressource correspondante a été dégagée dans certaines conditions de délais. Il est clair que, pour un montant réel identique de plus-value, plus le bien a été possédé longtemps moins la plus-value a un visage de revenu. C'est une règle de bon sens qui est à la base de notre texte : vendre un terrain ou un appartement quelques mois après l'avoir acheté, ce n'est pas la même chose que de le vendre au bout de quinze ans, même s'il s'agit d'un appartement de rapport et même si son prix a augmenté plus vite que l'inflation.

C'est pourquoi nous avons imaginé un mécanisme d'abattement sur la plus-value qui, en plus de toutes les autres mesures prévues et notamment de la prise en compte de l'érosion monétaire, accorde un avantage pour les longues possessions et aboutit à une exonération totale au bout d'un certain nombre d'années.

En définitive, la combinaison des deux idées précédentes nous a conduits au dispositif suivant.

D'abord, lorsqu'un bien aura été détenu par un propriétaire pendant moins de deux ans, la plus-value réalisée à l'occasion de sa vente sera calculée sans qu'il soit tenu compte de l'érosion monétaire ; elle sera totalement assimilée à un revenu et taxée comme tel.

Lorsqu'un bien aura été détenu pendant un délai compris entre deux et dix ans, on calculera la plus-value en tenant compte intégralement de l'érosion monétaire, celle-ci étant déterminée en fonction de l'évolution de l'indice des prix de détail, sauf s'il s'agit d'une opération spéculative.

De plus, un mode de calcul particulier sera appliqué pour limiter le jeu de la progressivité du barème de l'impôt.

Enfin, lorsqu'un bien aura été détenu pendant plus de dix ans, non seulement l'érosion monétaire sera prise en compte dans le calcul de la plus-value, mais encore interviendra un abattement déterminé en fonction de la durée de détention.

Bien entendu, lorsque je parle de plus-value assimilable à un revenu, je ne vise évidemment pas les seules plus-values utilisées pour la consommation courante. Ainsi, lorsqu'un immeuble ou des valeurs mobilières sont revendus avec un bénéfice, l'utilisation des fonds perçus est libre et ceux-ci peuvent être réemployés soit dans l'achat d'un autre immeuble ou d'autres titres, soit dans l'acquisition d'une résidence secondaire ou d'un bien matériel pour l'amélioration du train de vie.

Il est clair que, sauf dans des cas exceptionnels dont nous aurons à débattre, la taxation ne peut être fonction de la nature de l'utilisation des ressources ainsi procurées : de même que le salaire est imposé, que son titulaire le consomme ou le place soit en obligations, soit en bons de caisse d'épargne, de même la plus-value doit être taxée, qu'elle soit réinvestie ou affectée à des besoins courants.

Ainsi, l'imposition des plus-values effectivement réalisées se fera dans le cadre de l'impôt sur le revenu par un élargissement de la notion même de revenu. Je comprends que certains contestent cette assimilation et restent attachés à la vieille distinction entre gains en capital et revenus ; mais je leur demande, après M. le rapporteur général, de situer l'action fiscale dans le cadre actuel de notre société où, au niveau de la consommation des ménages et à celui de l'utilisation des ressources en cause par les simples particuliers, il n'y a plus de différence entre gains en capital et revenus.

C'est pourquoi le dispositif que je vous propose me paraît adapté, monsieur le rapporteur général, à la réalité économique et financière actuelle.

Mais ce dispositif, nous l'avons également voulu modéré. S'il est juste d'imposer les ressources provenant de plus-values assimilables à un revenu dans le cadre de l'impôt sur le revenu — ce qui permettra de personnaliser l'imposition et, notamment, de tenir compte de la situation de famille des contribuables — il est nécessaire de le faire avec modération de manière à ne pas frapper les revenus modestes ou moyens et à ne pas pénaliser l'initiative individuelle.

Il s'agit, en effet, non pas de confisquer les plus-values, mais d'asseoir l'impôt sur le revenu sur des ressources réelles. Il s'agit d'améliorer la contribution que les bénéficiaires de ressources provenant de plus-values doivent apporter au financement des charges communes. Il n'est pas question d'interdire ou d'empêcher telle ou telle opération source de plus-values.

M. le rapporteur général, avec sa lucidité habituelle, a analysé les principales dispositions du texte. Il a parlé de exonérations, des abattements, des méthodes forfaitaires. M. Uri, si je l'ai bien compris, a regretté que le Gouvernement n'ait pas suivi, à cet égard, l'avis du Conseil économique et social.

Nous avons cependant prévu quelques cas d'exonération portant notamment sur le changement de résidence principale. Nous estimons en effet que la ressource acquise à cette occasion ne peut être considérée comme un revenu.

Sera en outre exonéré l'outil de travail des contribuables modestes — petits commerçants, artisans, agriculteurs, membres de professions libérales — dont les recettes professionnelles sont inférieures à la limite du forfait.

Seront aussi exonérées les obligations non convertibles ; ces titres sont en effet déjà soumis, comme l'a rappelé M. le rapporteur général, à un régime fiscal particulier : abattement à la base et prélèvement libérateur.

Nous avons également prévu une exonération systématique pour les résidences inférieures à 10 000 francs par an et un certain nombre d'abattements ou d'allègements, que M. le rapporteur général a signalés.

Le Gouvernement vous propose enfin d'établir des méthodes forfaitaires. Ainsi nous avons adopté, pour les métaux précieux et pour les objets d'art et de collection, un système forfaitaire afin de ne pas mettre en place un mécanisme généralisé de contrôle des plus-values dans ce domaine. Nous avons fixé le taux à 4 p. 100 du prix de vente total du bien considéré, non pas en fonction de la ressource recherchée, mais parce que des exemples concrets d'application de notre texte prouvent que ce taux correspond le plus souvent à l'objectif que nous visons. On a en effet prétendu, dans de nombreux commentaires sur ce projet de loi, que le dispositif prévu par le Gouvernement aboutissait à des résultats excessifs. On a cité de nombreux cas particuliers, concernant les résidences secondaires, les terrains à bâtir, les valeurs mobilières, l'or ou les objets précieux.

Dans les cas d'application normaux — car un régime fiscal s'appuie d'abord sur des cas normaux même si, de temps à autre, il doit prendre en considération quelques cas anormaux — compte tenu de la personnalisation de l'impôt et des méthodes de calcul et d'abattement qui ont été prévues par le projet, l'impôt effectivement payé au titre de la plus-value se situera entre 3 p. 100 et 10 p. 100 du prix de vente du bien cédé.

Je ne veux pas multiplier les exemples, mais je crois nécessaire d'en citer quelques-uns, car on a trop souvent pris des exemples fallacieux.

Pour une résidence secondaire acquise pour 50 000 francs en 1954 par un salarié marié ayant deux enfants et gagnant 4 000 francs par mois, puis revendue 180 000 francs en 1976 après avoir fait l'objet de 20 000 francs de travaux, la taxation sera de 5 155 francs, soit 3 p. 100 du prix de vente.

Pour un terrain à bâtir de 1 000 mètres carrés situé dans le centre d'une ville moyenne et acquis, par héritage, en 1961, par un cadre marié, ayant deux enfants et disposant d'un salaire mensuel de 6 000 francs, terrain dont la valeur avait été estimée à 70 000 francs et qui a été vendu, en 1976, 250 000 francs, l'impôt sera de 16 925 francs, c'est-à-dire inférieur à 7 p. 100 du prix de vente.

Pour un portefeuille de valeurs mobilières constitué, entre 1967 et 1970, d'un certain nombre de titres dont j'ai le détail sous les yeux et dont certains ont monté et d'autres baissé, la taxation sera de l'ordre de 1,5 p. 100 du prix de vente.

Pour une vente de trois lingots d'or, acquis en avril 1972 et revendus en 1976, l'impôt sera de 2 320 francs.

S'agissant de la vente d'objets précieux — et je limiterai là mes exemples — dans les cas normaux et dans les conditions normales d'application du texte, le montant de la taxation des plus-values, personnalisée, « familiarisée », se situe à des niveaux comparables. C'est pourquoi nous avons fixé à 4 p. 100 le taux forfaitaire de l'imposition des plus-values réalisées sur les objets d'art et les métaux précieux.

Ainsi le dispositif que je vous présente est modéré. Il revient en fait à ne soumettre à l'impôt sur le revenu que les ressources réelles provenant des plus-values, en tenant compte simplement de l'érosion monétaire.

D'où viennent alors ces critiques fusant de tous côtés et selon lesquelles ce texte aurait des conséquences désastreuses ou bien, au contraire, ne serait qu'une apparence sans signification économique ?

Je terminerai mon propos en répondant à ces critiques.

Tout projet de réforme fiscale, même s'il n'est que partiel, même s'il constitue la poursuite logique d'un effort d'amélioration antérieur, suscite toujours des critiques. Seuls ceux qui n'entreprennent pas de réformes fiscales ne s'exposent jamais à la controverse et conservent à la fois sérénité et tranquillité. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, sur divers bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux et sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.)

Je répondrai donc à deux critiques essentielles, mais contradictoires, qui se sont élevées çà et là à l'égard de ce projet.

D'abord est-il dangereux pour l'économie française ?

M. André-Georges Voisin. Oui !

M. le ministre de l'économie et des finances. Ensuite, est-il insuffisant...

M. Marc Lauriol. C'est le cas de le dire !

M. le ministre de l'économie et des finances. ... et aurait-il mieux valu envisager un impôt sur le capital ?

C'est par des exemples concrets que je répondrai à la première question, en vous indiquant l'incidence de l'application des dispositions du projet. J'espère ainsi montrer l'exagération des critiques.

J'évoquerai quatre problèmes : les entreprises de dimension modeste, les valeurs mobilières, la promotion immobilière, le marché des objets d'art.

D'abord, on a posé beaucoup de questions à propos des entreprises de dimensions modestes, et l'on a parlé, à leur sujet, de « coup de poignard ».

Or le projet n'apporte aucun changement pour les actifs de ces entreprises elles-mêmes.

Pour les petites entreprises dont le chiffre d'affaires se situe dans la limite du forfait — elles sont 1 500 000 — le projet maintient l'exonération actuelle. Mieux, il l'étend aux entreprises ayant opté pour le régime du réel simplifié ; ainsi est supprimé un obstacle qui empêche actuellement des entreprises de petite dimension d'opter pour le bénéfice réel simplifié ou pour le « mini-réel » que nous mettons en œuvre parce qu'elles tombaient dans le champ d'application de l'imposition des plus-values.

Sur ce point, le projet apporte donc un progrès.

Pour les entreprises soumises de plein droit au régime des bénéfices réels, qu'elles soient sous forme de sociétés — elles sont 235 000 — ou d'entreprises individuelles — elles sont 232 000 — le projet ne remet pas en cause la loi du 12 juillet 1965 et conserve la distinction entre l'imposition des plus-values à court terme et l'imposition des plus-values à long terme.

S'agissant de l'investissement dans une entreprise individuelle du produit de la vente de biens provenant du patrimoine personnel de l'entrepreneur, le projet de loi prévoit que la plus-value éventuellement réalisée à l'occasion de cette vente pourra être compensée par les résultats déficitaires de l'entreprise ; ainsi l'imposition se trouve atténuée, voire supprimée.

En outre, je rappelle, en ce qui concerne la valeur des garanties données aux banques pour l'obtention de crédits, que l'imposition sur les plus-values, pour les biens susceptibles d'être taxés, ne représentera, comme je l'ai démontré par quelques exemples, qu'un très faible pourcentage de la valeur vénale, pourcentage très inférieur à la marge de précaution prise par les banques, laquelle porte en général sur la moitié de la valeur réelle des biens immobiliers.

Reste le problème de la cession de tout ou partie du capital d'une entreprise par son fondateur, soit à l'occasion d'une introduction en bourse, soit en vue d'une fusion ou d'une absorption.

En l'occurrence, c'est le dispositif de l'article 160 du code général des impôts qui s'applique actuellement, mais le projet de loi ne se traduira pas nécessairement par une plus grande pression fiscale, car si le taux de l'impôt sera généralement plus élevé, la base imposable se trouvera réduite par la prise en compte de l'érosion monétaire et de la durée de détention.

J'en viens au marché des valeurs mobilières, à propos duquel de très nombreuses questions, et même de critiques, ont été formulées.

D'abord, une observation d'ordre général : la taxation des plus-values n'a pas empêché le développement du marché financier là où elle est appliquée, que ce soit aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, au Canada ou au Japon. Mais on m'explique que le marché de Paris a des caractères particuliers, que la France est un pays latin, que la comparaison avec les régimes fiscaux étrangers n'est pas bonne et que, par conséquent, l'imposition des plus-values réalisées sur les actions et les obligations convertibles constituerait un handicap sérieux pour la bourse française.

Je présenterai à cet égard quatre remarques.

D'abord, seul le portefeuille global sera concerné. L'imputation des moins-values sur les plus-values, réservées aux valeurs mobilières, garantit que, seul, le solde net sera taxé; si le solde est négatif, il sera reportable pendant cinq ans, si bien que le portefeuille sera en fait saisi sur une période assez longue.

Ensuite, les valeurs mobilières, comme les autres biens, donneront lieu, après certains délais, à la prise en compte de l'érosion monétaire et de la durée de détention.

Dans de nombreux cas, l'addition de ces deux mesures entraînera une imposition très faible.

En outre, l'exonération des ventes inférieures à un seuil que le projet fixe annuellement à dix mille francs et l'abattement à la base de trois mille francs écarteront la plupart des petits porteurs de valeurs mobilières de la taxation. En effet, près de la moitié des propriétaires de titres possèdent un portefeuille dont la valeur est inférieure à vingt mille francs, et les deux tiers des portefeuilles actuellement recensés ont une valeur inférieure à cinquante mille francs. L'exonération des ventes inférieures chaque année à dix mille francs exclura déjà du champ d'application de la taxation plus de la moitié des porteurs de valeurs mobilières.

Enfin, quelques règles d'allègement et de simplification ont été prévues en faveur des Sicav, des fonds communs de placements, des titres acquis dans le cadre de la participation et de l'actionnariat et des comptes d'épargne à long terme.

Au sujet des conséquences du projet de loi sur la promotion immobilière et sur le marché des objets d'art, je serai plus bref.

S'agissant du marché immobilier, que de catastrophes n'avait-on pas annoncées lors de la discussion de la loi de 1963! J'ai relu hier les débats parlementaires s'y rapportant: c'était la fin de la construction individuelle.

M. André Fanton. En tout cas, son prix a fortement monté!

M. le ministre de l'économie et des finances. ... la fin de la promotion immobilière, des résidences secondaires; c'était la fin des investissements privés dans le secteur immobilier.

S'agissant du marché des métaux précieux et du marché des objets d'art, les conséquences seront de faible portée, d'autant plus que les vendeurs d'objets d'art et de collection pourront opter en faveur du système normal d'imposition des plus-values. Je suis d'ailleurs convaincu que rares seront les particuliers qui, pour éviter le paiement de la taxe, iront s'adresser à des intermédiaires douteux qui leur proposeraient des pièces dont l'authenticité ne serait pas garantie.

Tels sont, mesdames, messieurs, les arguments que je me devais de vous donner pour commencer à répondre à certaines critiques et faire le départ entre les difficultés particulières d'application du dispositif que je vous propose et les critiques systématiques dont il fait l'objet.

Ces critiques, de plus, sont contradictoires puisque certains, au lieu de penser que ce projet pourrait être dangereux pour l'économie française, l'estiment insuffisant et souhaiteraient la création d'un véritable impôt sur le capital.

Aurait-il mieux valu envisager un impôt sur le capital? (Oui! Oui! sur quelques bancs des socialistes et des radicaux de gauche.)

Impôt sur le capital: le grand mot est lâché, et j'entends des « oui ». (Exclamations sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.)

Comment ne pas en parler à l'occasion de ce débat puisqu'il s'agit d'un projet souvent évoqué et qui a fait l'objet de propositions régulièrement reprises par les élus de l'opposition. A cet égard, je présente quelques observations.

Le capital peut être imposé fiscalement lors de sa transmission ou du fait de sa détention.

En France, le capital est imposé lors de sa transmission. L'ensemble des droits de mutation, qu'il s'agisse de mutations à titre gratuit ou à titre onéreux, rapportera 7 200 millions de francs en 1976.

Mais ceux qui parlent d'un impôt sur le capital envisagent en réalité d'en imposer la détention. Or l'équité la plus élémentaire veut qu'on ne frappe pas deux fois une même assiette imposable. L'institution d'un impôt sur la détention du capital

devrait donc s'accompagner de la suppression des impôts perçus actuellement lors de sa transmission. C'était d'ailleurs en ce sens qu'allait un projet d'impôt sur le capital préparé par les services dont j'ai aujourd'hui la charge sur les instructions d'un de mes lointains prédécesseurs, M. Paul Ramadier, qui avait prévu, en juillet 1956, de supprimer les droits de mutation et de les remplacer par une contribution annuelle sur le capital.

Ainsi, le choix existe, non pas entre impôt sur le capital, tel qu'il est couramment présenté, et imposition des plus-values, mais entre impôt sur le capital et actuels droits d'enregistrement perçus à l'occasion des mutations.

Pour porter un jugement autre que théorique sur ce problème, il suffit de se référer à un précédent bien connu de certains d'entre vous, celui de l'impôt de solidarité nationale institué à la Libération, dans un autre contexte. Cet exemple permet d'affirmer que l'impôt sur le capital présenterait trois inconvénients qui se cumulent: il conduirait à soumettre les contribuables à des contraintes difficilement supportables, sans obtenir pour autant une bonne expression de leurs facultés contributives, tout en constituant l'instrument d'une éventuelle spoliation.

Un député communiste. Et l'épargne?

M. le ministre de l'économie et des finances. D'abord, un impôt sur le capital conduirait à des contraintes difficilement supportables par le contribuable. En effet, il faudrait évidemment procéder à un inventaire général des patrimoines qu'il conviendrait de tenir à jour de façon permanente.

Et comment évaluer l'assiette de cet impôt, assis sur un capital que seraient tenus de déclarer les contribuables sous leur responsabilité?

Au moins, lorsqu'il y a plus-value au moment d'une cession, on part d'une valeur connue, même si elle n'est peut-être pas toujours déclarée exactement. Mais comment un propriétaire foncier, comment tous ceux qui possèdent un meuble, un objet, un tableau ayant une certaine valeur, comment les associés de sociétés non cotées en bourse, comment l'ensemble des douze millions et demi de contribuables français procéderaient-ils pour évaluer chaque année ou tous les deux ans la valeur de leur patrimoine?

Lorsqu'il y a vente, deux parties sont en cause, et souvent un intermédiaire. Mais puisque l'impôt sur le capital frapperait la simple détention, sans qu'il y ait cession, il faudrait nécessairement supprimer l'anonymat des titres et instaurer un système de contrôle permanent très strict.

Or, j'ai eu l'occasion d'évoquer devant vous, il y a quelques semaines, l'humanisation des contrôles fiscaux. Je vous laisse à penser à quelle aggravation du contrôle conduirait un mécanisme généralisé d'impôt sur le capital. (Applaudissements sur de nombreux bancs des républicains indépendants, des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux et de l'union des démocrates pour la République.)

M. Marcel Rigout. Surtout pour les pétroliers!

M. le ministre de l'économie et des finances. En outre, l'impôt sur le capital serait injuste car non seulement il reposerait sur une assiette nécessairement mal évaluée, mais encore il provoquerait une superposition d'impôts.

Les actifs des entreprises et les biens fonciers constituent déjà l'assiette de la taxe professionnelle et de la taxe foncière. Pour les contribuables concernés, l'impôt sur le capital apparaîtrait donc comme un impôt de superposition, la même assiette étant frappée deux fois.

Que dire également des conditions dans lesquelles cet impôt sur le capital serait acquitté? Bien qu'assis sur le capital, il n'en serait pas moins supporté par le revenu des intéressés. Il se traduirait pour eux, en termes de flux financier annuel, par une aggravation du taux du prélèvement public sur le revenu. Or, comme chacun le sait, le taux de rendement annuel des diverses catégories de biens est très variable: il va de 0 p. 100 pour certaines valeurs mobilières à 6 p. 100, 7 p. 100 et même 10 p. 100 pour les immeubles bâtis en location. Par conséquent, un impôt sur le capital ou bien serait forcément très compliqué ou bien serait forcément très injuste.

Ainsi serait remis en cause le principe même de l'impôt progressif sur le revenu, qui suppose que le taux de l'impôt soit calculé en fonction du montant total du revenu.

C'est pourquoi la création d'un tel impôt — comme l'a noté M. le rapporteur général tout à l'heure — ne répondrait pas au contexte économique et social de la société française. En outre, il pourrait même, à terme, être utilisé par d'autres comme instrument d'une éventuelle spoliation. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Tel est donc ce projet de loi qui a suscité tant de passions et tant de critiques. M. Papon, au nom de la commission des finances, s'est interrogé sur sa finalité, notant dans son rapport « que la justice n'est pas une abstraction qu'on peut isoler du contexte économique et social ». M. Uri, quant à lui, a contesté la conception économique de ce texte qu'il craint trop partiel.

Par-delà ces jugements, l'effort continu de progression vers la justice fiscale entrepris depuis 1958 et la nécessaire réduction des inégalités qui caractérisent encore notre société ne peuvent aujourd'hui s'arrêter devant l'obstacle que constituerait aux yeux de certains la taxation des plus-values.

Faire participer plus largement aux charges communes ceux qui réalisent des plus-values, mieux connaître la réalité des valeurs déclarées en matière de mutation et de successions, adapter au monde moderne notre système d'imposition progressif des ressources des particuliers, tels sont nos objectifs. Personne ne doit plus s'y tromper : il s'agit d'une réforme, même si, en tant que telle, elle pose des problèmes et crée quelques remous. (*Applaudissements sur de nombreux bancs des républicains indépendants, des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux et de l'union des démocrates pour la République.*)

Il est normal que l'opposition n'approuve pas ce texte. Son vœu le plus cher est évidemment que rien ne change, que la justice fiscale ne soit qu'un thème de discours, que des inégalités subsistent. (*Rires et exclamations sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

En revanche, il est nécessaire que tous ceux qui soutiennent l'action du Président de la République se rassemblent pour appuyer cette réforme. (*Exclamations sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche. — Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Au-delà des discussions techniques, ce qui est en jeu, mesdames et messieurs les députés, c'est notre volonté de persévérer dans la recherche de la justice.

C'est pourquoi je demande à chacun des groupes de la majorité (*Exclamations sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*), à l'union des démocrates pour la République, aux républicains indépendants, aux réformateurs, centristes et démocrates sociaux, qui soutiennent, chacun avec leur personnalité, avec leurs traditions, l'action du Président de la République, d'adopter ce projet de loi. (*Applaudissements sur de nombreux bancs des républicains indépendants, des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux et de l'union des démocrates pour la République.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

La réunion de la conférence des présidents, qui était prévue à dix-neuf heures, aura lieu dans cinq minutes. Elle sera suivie de celle du bureau du Congrès, qui a été convoquée en vue d'organiser la session que le Parlement tiendra le 14 juin à Versailles.

— 4 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion du projet de loi portant imposition des ressources provenant de plus-values assimilables à un revenu, n° 2206 ; rapport n° 2343 de M. Maurice Papon, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures vingt.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,
JACQUES RAYMOND TEMIN.

