

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1959 - 1960COMpte RENDU INTEGRAL — 13^e SEANCE2^e Séance du Mercredi 18 Novembre 1959.

SOMMAIRE

1. — Procès-verbal (p. 1019).
2. — Congés (p. 1019).
3. — Scrutin pour l'élection d'une commission spéciale en vue de l'examen d'un projet de loi (p. 1019).
4. — Réforme du contentieux fiscal et aménagements fiscaux. — Discussion d'un projet de loi (p. 1020).
MM. Vincent Delpuech, Marcel Pellenc, rapporteur général de la commission des finances; Abel-Durand, Mme le président, MM. Roger Morève, Charles Durand, Jean-Eric Bousch.
Discussion générale: MM. Valéry Giscard d'Estaing, secrétaire d'Etat aux finances; Gaston Defferre, le rapporteur général, Pierre de Villoutreys, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques; Antoine Courrière.
Renvoi de la suite de la discussion: M. Ludovic Tron.
5. — Election d'une commission spéciale en vue de l'examen d'un projet de loi (p. 1037).
Suspension et reprise de la séance.
Présidence de M. Geoffroy de Montalembert.
6. — Représentation du Sénat à un organisme extraparlémenaire (p. 1037).
7. — Réforme du contentieux fiscal et aménagements fiscaux. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1037).
Suite de la discussion générale: MM. Ludovic Tron, Descours Desacres, André Armengaud, Emile Hugues, Valéry Giscard d'Estaing, secrétaire d'Etat aux finances; Jacques Duclos, Antoine Courrière.
Renvoi de la suite de la discussion: M. le président.
8. — Règlement de l'ordre du jour (p. 1048).

PRESIDENCE DE Mme MARIE-HELENE CARDOT
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures dix minutes.

— 1 —

PROCES-VERBAL

Mme le président. Le compte rendu analytique sommaire de la première séance de ce jour a été affiché.

Il n'y a pas d'observation ?

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

— 2 —

CONGES

Mme le président. MM. Marcel Boulangé, Henri Claireaux, Louis Jung, Michel Kauffmann, Alain Poher et Paul Wach demandent un congé.

Conformément à l'article 34 du règlement, le bureau est d'avis d'accorder ces congés.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Les congés sont accordés.

— 3 —

SCRUTIN POUR L'ELECTION D'UNE COMMISSION SPECIALE EN VUE DE L'EXAMEN D'UN PROJET DE LOI

Mme le président. L'ordre du jour appelle le scrutin pour l'élection des membres de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi instituant une redevance d'équipement.

Conformément à l'article 61 du règlement, ce scrutin va avoir lieu pendant la séance publique, dans l'une des salles voisines de la salle des séances.

La liste des candidats a été établie par les présidents des commissions permanentes, en application de l'article 10 du règlement.

Je rappelle qu'aux termes de l'article 52 du règlement, si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise au premier ou au deuxième tour de scrutin, au troisième tour, la majorité relative suffit; en cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est nommé.

Je prie M. Parisot, secrétaire du Sénat, de bien vouloir présider le bureau de vote.

Il va être procédé au tirage au sort de huit scrutateurs titulaires et de quatre scrutateurs suppléants, qui se répartiront entre quatre tables pour opérer le dépouillement du scrutin.

Le sort a désigné :

Comme scrutateurs :

Première table : MM. Gabriel Burgat, René Schwartz ;

Deuxième table : MM. Pierre Métayer, Georges Marie-Anne ;

Troisième table : MM. Etienne Le Sassièr-Boisauné, André Chazalon ;

Quatrième table : MM. Ahmed Boukikaz, Alfred Isautier.

Comme scrutateurs suppléants :

MM. Arthur Lavy, Pierre Marcihacy, Gabriel Montpied, Camille Vallin.

Le scrutin est ouvert. Il sera clos dans une heure.

(Le scrutin est ouvert à quinze heures quinze minutes.)

— 4 —

REFORME DU CONTENTIEUX FISCAL ET AMENAGEMENTS FISCAUX

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux. (N^{os} 22, 24 et 45 [1959-1960].)

Dans la discussion générale, je vais donner la parole à M. le secrétaire d'Etat aux finances...

M. Vincent Delpuech. Je demande la parole.

Mme le président. La parole est à M. Delpuech.

M. Vincent Delpuech. On a demandé à M. le secrétaire d'Etat aux finances de nous exposer le projet de loi portant réforme fiscale. Nous sommes très peu nombreux en séance et la commission des finances est réunie.

Je propose, ou qu'on suspende la séance publique, ou bien qu'on reporte la réunion de la commission des finances.

M. Marcel Prélot. Après cela, nous serons encore obligés de tenir une séance de nuit.

M. Marcel Pellenc, rapporteur général de la commission des finances. Je demande la parole.

Mme le président. La parole est à M. Pellenc.

M. le rapporteur général. Je suis extrêmement embarrassé pour prendre position sur cette question, car nos collègues doivent connaître les conditions invraisemblables de travail qui sont imposées à cette assemblée du fait de l'application de la loi organique sur la discussion du budget. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

Mes chers collègues, notre assemblée, pour discuter le budget, ne dispose en tout et pour tout que de quinze jours à partir du moment où elle en a été saisie. Dans ces quinze jours, doivent intervenir, d'une part l'examen en commission des finances, d'autre part, l'élaboration et l'impression des rapports, ce qui nécessite un temps important car nous avons à dépouiller 86 fascicules budgétaires et trois tomes de rapports, le dernier tome comprenant exactement 42 annexes. Après ce travail d'impression, la commission des finances, par déférence envers le Sénat, doit lui réserver dans cette période de quinze jours le temps suffisant pour examiner et discuter ces budgets sans que le droit de parole de nos collègues soit exagérément mesuré.

Le calendrier est encore compliqué par le fait que le Gouvernement a imposé à cette assemblée, puisqu'il est maître de son ordre du jour, alors qu'il n'y avait aucune urgence à le faire à mon sens, la discussion de la réforme fiscale ou du moins de ce qu'on prétend être une réforme fiscale... (*Protestations sur les bancs supérieurs.*)

M. Yves Estève. Ce n'est pas le moment de dire cela !

M. Jacques Baumel. Vous n'avez pas le droit de parler ainsi !

M. le rapporteur général. Si je dis « ce qu'on prétend être une réforme fiscale » c'est que j'ai des raisons de parler ainsi, et l'Assemblée nationale elle-même, jeune d'expérience, au cours de l'examen de la réforme fiscale, a cru bon de changer le nom de ce texte pour lui donner le nom de « loi d'aménagements fiscaux ».

M. Jacques Baumel. Ce n'est pas là le rôle du rapporteur général du budget !

M. le rapporteur général. Nous devons discuter ce qu'on prétend être une réforme fiscale dans le même temps où nous devons procéder en commission des finances, pour vous ménager en séance publique dix jours de discussion utile, à l'examen du budget. De cela nous ne sommes responsables ni les uns ni les autres, pas plus votre commission que notre Assemblée.

Je vous devais cette explication. Nous allons siéger tous les jours en séance publique et la commission des finances dans le même temps, matin, après-midi et soir, devra siéger également afin de vous fournir en temps opportun les documents afférents à la loi de finances, de manière que vous disposiez de dix jours pour les discuter.

Voilà, mes chers collègues, comment se pose la question. Je veux bien que l'on suspende cette séance, je veux bien que l'on demande à la commission des finances de suspendre ses travaux,

mais je vous signale que le problème qui se pose en ce moment à propos de la discussion de la loi budgétaire se posera demain, après-demain et la semaine prochaine exactement de la même façon. Que l'on demande donc à la conférence des présidents — car je n'ai pas qualité pour me prononcer sur l'organisation de vos travaux — si elle veut bien, en accord avec le Gouvernement, différer l'examen de ce projet de prétendue réforme fiscale, qui n'est qu'un projet d'aménagements fiscaux n'ayant nullement besoin d'être discuté si rapidement. Si elle peut différer l'examen de ce texte de quelques jours notre travail sera plus facile !

Croyez bien, mes chers collègues, que votre rapporteur général, qui doit soutenir la discussion en commission et ici de l'un et de l'autre des deux projets et qui ne peut matériellement être aux deux endroits à la fois, vous saura un gré infini de mieux organiser les travaux afin qu'il puisse effectivement participer aussi bien à ceux de la commission des finances qu'à ceux de cette assemblée. (*Applaudissements sur de nombreux bancs à gauche, au centre et à droite.*)

M. Abel-Durand. Je demande la parole.

Mme le président. La parole est à M. Abel-Durand.

M. Abel-Durand. Je m'associe entièrement au principe des observations de M. le rapporteur général du budget. La commission des finances n'est pas la seule à siéger en ce moment ; la commission du travail siège également pour entendre dans une demi-heure M. le ministre du travail sur le projet de budget. Nous ne pouvons pas être à la fois en séance publique et en commission — je suis venu ici pour entendre M. le secrétaire d'Etat au budget — et ce n'est pas une bonne méthode de travail. Je siége ici depuis fin décembre 1946 ; à aucun moment, je n'ai vu pareille organisation. Je ne la qualifie pas, mais dans votre esprit, je pense que vous le faites vous-même. (*Applaudissements sur de nombreux bancs à gauche, au centre et à droite.*)

Mme le président. La discussion de ce projet a été inscrite à l'ordre du jour dans les conditions prévues par votre règlement conformément à la Constitution, mais le Sénat est libre de décider une suspension de séance, ainsi que le propose M. Delpuech.

Pour combien de temps M. Delpuech propose-t-il de suspendre la séance ?

M. Roger Morève. Jusqu'à la fin de la réunion des commissions. (*Mouvements divers.*)

M. Vincent Delpuech. Mes chers collègues, je crois normal d'insister soit pour que nous suspendions la séance, soit pour que la commission des finances suspende ses travaux pendant une heure, ce qui permettrait d'entendre l'exposé de M. le secrétaire d'Etat aux finances.

M. Abel-Durand. C'est essentiel !

Mme le président. Je ne puis consulter le Sénat que sur la demande de suspension de la séance publique, et non sur la suspension de séance de la commission des finances.

M. Roger Morève. Je demande la parole.

Mme le président. La parole est à M. Morève.

M. Roger Morève. Le règlement stipule que le mercredi est en principe réservé aux réunions de commissions. On veut à la fois réunir les commissions, tenir une séance et discuter de procédure, je crois que c'est un peu trop ! Il serait sage de remettre à demain matin la séance sur la question de la réforme fiscale. Telle est ma proposition !

Mme le président. Ces observations auraient dû être présentées en séance lors de la fixation de l'ordre du jour faite à la suite de la conférence des présidents. De toute façon, je ne peux que mettre aux voix la demande de suspension de séance.

M. Roger Morève. On a l'impression que c'est une manœuvre financière bien organisée ! (*Mouvements divers.*)

M. le rapporteur général. Je demande la parole.

Mme le président. La parole est à M. le rapporteur général.

M. le rapporteur général. Je ne peux pas laisser dire que c'est une manœuvre financière bien organisée ! Non, mes chers collègues, ce n'est pas exact et la question ne se pose pas de cette façon.

M. Roger Morève. Vous ne pouvez pas être à la fois ici et ailleurs !

M. le rapporteur général. De toutes ces observations il faut retenir qu'il est impossible de mettre dans l'horaire qui nous est imparté — par les dispositions législatives d'une part, d'autre part par le droit qu'a le Gouvernement de demander l'inscription en priorité à l'ordre du jour d'un certain nombre de projets de loi, droit dont il a usé en ce qui concerne la réforme fiscale ou ce que je continue à appeler « la prétendue réforme fiscale » — qu'il nous est impossible, dis-je, de mettre dans l'horaire qui nous est imparté la discussion de ces deux textes sans faillir, en quelque sorte, à nos obligations de sénateurs...

M. Joseph Raybaud. Très bien !

M. le rapporteur général. ... soit au sein de cette assemblée, soit au sein de la commission des finances. (*Applaudissements sur divers bancs à gauche, au centre et à droite.*)

Vous envisagez de renvoyer à demain le début de cette discussion, mais ce renvoi ne résoudra pas la question, car je vous ai expliqué tout à l'heure que, tous les jours, sans aucune exception, pendant que nous siégeons ici en séance publique, nous serons dans l'obligation de siéger en commission des finances pour le budget le matin, l'après-midi et le soir jusqu'à minuit. Demain matin, la commission des finances siègera pour l'examen du budget exactement comme elle siège actuellement au moment où nous abordons la discussion de ces aménagements fiscaux. Ce sera donc exactement la même chose.

Il aurait fallu, à mon sentiment personnel, que le Gouvernement différât de quelques jours, puisqu'il se pose des conflits d'horaire et d'ordre du jour, l'inscription en priorité de la « réforme fiscale » dans les discussions de notre Assemblée. C'était le seul moyen de régler la question car les délais relatifs à la discussion de la loi de finances sont des délais constitutionnels...

M. Roger Morève. Non respectés !

M. le rapporteur général. ... tandis que l'inscription en priorité d'un projet de loi ne dépend que de la volonté du Gouvernement. (*Très bien !*)

Par conséquent, entre les obligations résultant de la Constitution et celles qui nous sont imposées par le Gouvernement, tout peut s'arranger si le Gouvernement veut bien faciliter notre travail et nous permettre d'être à la fois membres assidus des commissions pour préparer les documents sur lesquels vous aurez à vous prononcer et membres assidus des séances publiques pour vous fournir toutes les précisions que vous pourriez demander. (*Applaudissements.*)

M. Charles Durand. Je demande la parole. *

Mme le président. La parole est à M. Charles Durand.

M. Charles Durand. Quelques mots, mes chers collègues, pour me ranger à l'avis de M. Pellenc.

Notre rapporteur général nous dit que les débats financiers sur la réforme fiscale et sur le budget vont être accélérés — et les anciens de cette Maison savent que vers la Noël nous sommes obligés de passer ici nos jours et nos nuits pour en terminer avec le budget. J'ai le regret de dire, sans passion, que nous perdons beaucoup de temps en d'autres circonstances — je pourrais évoquer certain débat récent — sur certain problème peu important ; nous devrions consacrer nos forces et nos instants aux questions les plus importantes ! (*Applaudissements.*)

Mme le président. Monsieur Delpuech, jusqu'à quelle heure proposez-vous au Sénat de suspendre sa séance ?

M. Abel-Durand. Tout l'après-midi ! (*Mouvements divers.*)

M. Vincent Delpuech. Je propose au Sénat de suspendre ses travaux jusqu'à cinq heures.

Quel est l'avis du secrétaire d'Etat ?

M. Jean Bardol. A dix-sept heures, un groupe de travail se réunit. (*Mouvements divers.*)

M. Vincent Delpuech. Il aurait mieux valu demander à la commission des finances de suspendre ses travaux pendant une heure afin d'entendre M. le secrétaire d'Etat, qui s'est dérangé pour venir devant notre assemblée. (*Applaudissements.*)

Mme le président. Je vous rappelle, monsieur Delpuech, qu'il n'appartient pas au Sénat de demander à la commission des finances de suspendre ses travaux ; c'est à elle de se prononcer sur ce point.

M. Abel-Durand. Elle peut tout de même être informée !

M. Jean-Eric Bousch. Je demande la parole.

Mme le président. La parole est à M. Bousch.

M. Jean-Eric Bousch. Je voudrais dire à l'assemblée que j'ai été mandaté il y a quinze jours par M. le président de la commission des finances pour demander l'inscription au présent ordre du jour du débat sur la réforme fiscale et qu'aucune objection n'a été soulevée devant la conférence des présidents à ce moment-là. Je m'étonne donc que, tout d'un coup, fusent de tous côtés des objections qui étaient connues alors.

M. Jacques Boisrond. Commençons le débat tout de suite !

M. Jean-Eric Bousch. Nous savions parfaitement que nous serions bousculés. De grâce, je vous demande, mes chers collègues, de ne pas perdre encore notre temps, alors que nous n'en avons déjà pas trop pour faire notre travail.

Les observations qui ont été faites sont parfaitement justifiées. Il est regrettable, c'est exact, d'être obligés de siéger en même temps en commission des finances et ici, mais nous l'avons toujours fait ! Voilà dix ans que je suis dans cette maison et j'ai souvent vu la commission des finances siéger pendant une séance publique ! (*Protestations.*)

M. Joseph Raybaud. Justement ! il faut que ça change !

MM. Louis Namy et Georges Marrane. Jamais elle n'a siégé quand il y avait un débat financier en séance publique !

M. Jean-Eric Bousch. Monsieur Marrane, nous avons été tellement conscients de cette situation que nous avons nommé un rapporteur général adjoint, de façon que le rapporteur général puisse être suppléé au cas où des difficultés se présenteraient.

Je vous en supplie, commençons tout de suite cette discussion et ne perdons pas de temps. (*Applaudissements au centre et à droite.*)

Mme le président. Je vais consulter le Sénat sur la demande de suspension.

M. Vincent Delpuech. Je la retire, madame le président. (*Mouvements d'approbation.*)

Mme le président. La demande de suspension est retirée.

Dans la discussion générale, je donne la parole à M. le secrétaire d'Etat aux finances.

M. Valéry Giscard d'Estaing, secrétaire d'Etat aux finances. Mesdames, messieurs, la réforme du système français des impôts est une tâche dont chacun sait — et dont je constate — qu'elle est ingrate, mais qui n'en est pas moins nécessaire.

Elle est ingrate, parce que les charges fiscales ont atteint dans notre pays un poids tel que toute modification à leur répartition est ressentie très vivement par ceux au détriment desquels elle risque de s'effectuer. Ces charges sont si lourdes que, lorsqu'on prend conscience du problème fiscal, on est tenté de penser qu'il conviendrait, d'abord et par priorité, de réaliser leur allègement. Cependant, aussi ingrate qu'elle soit — et je vous assure que je le mesure — la réalisation d'une réforme est chose nécessaire ; aussi bien a-t-elle été décrite comme telle par la plupart des hommes politiques de notre pays. Je le déclare tout de suite : cette réforme, quel qu'en soit le vocable, sera réelle.

Elle est nécessaire, en raison de l'état actuel de la législation fiscale. Nous n'avons pas devant nous, comme c'est le cas dans d'autres domaines de la vie législative nationale, un ensemble cohérent et compréhensible. Nous avons une structure fiscale très lourde héritée d'ailleurs du passé. C'est une sorte de législation sédimentaire où chaque époque a laissé sa trace et à l'intérieur de laquelle il reste, comme des coquillages fossiles, des dizaines et des dizaines d'exonérations.

Le système fiscal est aussi injuste ; injuste dans sa répartition en ce sens qu'il n'assure ni l'égalité des personnes, ni l'égalité des produits devant l'impôt.

C'est un problème, enfin, qui manque d'unité et qui n'a pas de justification profonde. Lorsque j'ai lu les importants rapports qui ont été consacrés au projet du Gouvernement, j'ai cherché quelle était la construction logique de la législation en vigueur. Je la cherche encore. La seule justification qu'on apporte au maintien de la législation actuelle ne s'appuie pas sur l'audace intellectuelle ou le désir du progrès ; on affirme simplement que cela existe et que, puisque cela existe, cela peut continuer.

Il faut au contraire agir dans le sens de la réforme. Il faut en même temps procéder à des allègements. Dans ces conditions, quel peut être le programme d'action du Gouvernement ? Quel est le dialogue à établir entre la réforme et l'allègement ?

Ma première observation, qui est fondamentale, c'est que la notion de réforme et la notion d'allègement sont des choses distinctes. Il est parfaitement concevable de faire une réforme sans allègement, comme il est très concevable également — on le propose d'ailleurs — de réaliser un allègement sans réforme. Il est absurde de ne juger un projet de réforme fiscale que sur les allègements qu'elle comporte. C'est là une attitude qui, sur le plan de l'esprit comme sur celui du jugement, n'est pas défendable. J'en donnerai à votre assemblée deux justifications.

Il est certain, d'abord, que si l'on maintenait le montant des impôts tels qu'ils existent, si on laissait subsister les mêmes charges fiscales, tout en remplaçant, par exemple, les impôts directs par les impôts indirects ou réciproquement, la charge totale ne serait pas modifiée et cependant chacun sent que la structure fiscale de notre pays serait très différente.

Il peut donc y avoir des modifications très importantes de la fiscalité, indépendantes de tout allègement fiscal d'ailleurs ; votre assemblée doit en être particulièrement consciente, car la plus grande réforme fiscale qui ait trouvé naissance, celle qui a été faite en 1917 et qui instituait en France l'impôt sur le revenu, n'était pas une réforme fiscale dans le sens de l'allègement. Cette réforme s'est traduite par un accroissement de la charge des impôts de l'époque.

Il ne faut donc pas confondre, quelque tentation que l'on en ait, deux notions tout à fait distinctes, celle de l'allègement nécessaire et celle de la réforme non moins nécessaire.

J'indique, d'autre part, qu'il est probable que si le Gouvernement se contentait actuellement de procéder à des allègements sans faire une réforme, il n'apporterait pas satisfaction à l'opinion publique et il ne réglerait pas le problème. Je me permets, en avançant cette affirmation, de me référer à un précédent que vous connaissez et qui concerne la période 1954-1955. Le ministre des finances de l'époque — qui d'ailleurs siège dans votre assemblée — a procédé à certains allègements fiscaux. Les circonstances ne lui ont pas permis, dans le domaine des impôts directs, de procéder aux réformes qu'il jugeait nécessaires et souhaitables. Je vous rappelle que ces allègements ont eu lieu en 1954 et 1955 et vous savez dans quelles conditions le mécontentement fiscal s'est exprimé en 1956.

Ce serait donc une erreur de croire que le problème des impôts n'est que celui des allègements. Il y a là fondamentalement un problème de réforme. Aussi, l'action que le Gouvernement vous propose est une action simultanée qui tendra à la fois, et pour sa durée, à réaliser une politique de réforme et un programme d'allègements. Pour ce qui est de l'allègement, il est bien évident qu'on ne peut en discuter, qu'on ne peut l'apprécier qu'à l'occasion de la discussion budgétaire annuelle.

Le projet qui vous est soumis se traduira pour l'exercice 1960 par une perte de recettes globales. Cette perte de recettes est de l'ordre de vingt-cinq milliards ou plus exactement, après les votes récents de l'Assemblée nationale, d'un montant compris entre vingt-cinq et trente milliards.

Pour l'apprécier complètement, il faut savoir qu'à l'intérieur de la réforme, comme je l'exposais tout à l'heure, certains impôts, notamment les impôts sur les entreprises, se trouvent majorés et qu'en conséquence l'allègement des impôts pesant sur les personnes physiques sera, pour l'exercice 1960, de l'ordre de soixante-cinq à soixante-dix milliards de francs.

Là-dessus, il faut éviter un malentendu, malentendu que certains créent ou que d'autres entretiennent. L'allègement fiscal est un allègement net. J'ai souvent lu des articles dans lesquels on disait : « Le Gouvernement parle d'un allègement mais ce n'est pas exact, car il supprime en même temps des déductions et il majore des taux à tel ou tel endroit ; finalement cette diminution n'existe pas. »

Je le répète : cette affirmation est absolument inexacte. Le montant de l'allègement est un montant net, c'est-à-dire que le total des allègements, comparé au total des alourdissements, quelles qu'en soient la forme et la nature, se traduira quant au poids des impôts pesant sur des particuliers par un allègement de l'ordre de soixante-dix milliards pour l'exercice 1960.

Bien évidemment on dira : soixante-dix milliards rapportés au poids des impôts directs en France, qui sont de l'ordre de neuf cents milliards, c'est peu. Sans doute, mais c'est pour la première fois un renversement fondamental de tendance.

Il n'est pas inutile, à ce point du débat, de rappeler quelle a été l'évolution récente de la fiscalité, évolution qui paraît avoir en quelque sorte disparu de la mémoire et des esprits. Depuis 1955, aucun budget annuel ne s'est traduit par moins de deux cents milliards d'impôts supplémentaires, en moyenne. Je ne dis

pas seulement que le produit des impôts a augmenté, ce qui est naturel compte tenu de l'expansion économique et du relèvement du niveau de vie. Je constate aussi que, par proposition législative ou gouvernementale, la charge fiscale s'est alourdie, par an, en moyenne de deux cents milliards d'impôts.

On nous dira alors : cette année l'allègement est trop faible. Sans doute, mais cet allègement doit être comparé non à l'idéal fiscal que personne ne prétend réaliser, mais à la pratique antérieure, à la vitesse acquise en matière fiscale, qui se traduisait par un alourdissement considérable chaque année.

D'ailleurs la discussion budgétaire que votre assemblée entreprendra prochainement vous donnera l'occasion de mesurer combien il a été difficile et, permettez-moi de le dire, méritoire de préserver cet allègement. En effet, il était de très nombreux secteurs pour lesquels des dépenses supplémentaires pouvaient être, à bon droit, envisagées. Le Gouvernement a tenu cette année à donner à l'allègement fiscal un caractère prioritaire comparable à celui des autres dépenses publiques. Pour la première fois les tentatives d'allègement n'ont pas reculé devant la volonté dépensière et elles ont donné lieu à la proposition que vous trouvez dans le budget de 1960.

Voilà donc pour l'allègement. J'en viens à la réforme proprement dite. Le premier acte de cette réforme, objet même de ce débat, est de définir ce que sera la politique fiscale du Gouvernement dans les prochaines années. Un choix préalable devait être effectué entre la réforme et ce que certains appellent, en matière fiscale, la révolution. Celle-ci consistait à tenter de substituer au régime actuel des impôts des régimes fondamentalement différents s'inspirant de la préoccupation de taxer, par exemple, soit les matières premières, soit l'énergie. Il y avait donc dans ce domaine à choisir entre la réforme et la révolution.

M. Jacques Duclos. Révolution ! C'est un peu drôle, quand même, entre nous soit dit.

M. le secrétaire d'Etat. Je reconnais volontiers, monsieur Duclos, que cette révolution n'est pas la vôtre. (Sourires.)

M. Jacques Duclos. Il y a un côté comique dans l'affaire !

M. le secrétaire d'Etat. Dans quelles conditions le Gouvernement a-t-il été amené à exercer son choix ? c'est-à-dire à étudier les grandes alternatives en matière de système fiscal. Vous savez qu'il a constitué une commission présidée par le président de la section des finances du Conseil d'Etat. Cette commission a procédé à un premier recensement des suggestions de toutes natures qui existent dans le domaine des impôts. Cette commission a étudié en particulier les suggestions concernant l'impôt sur l'énergie. Les conclusions de cette commission ont été négatives et cependant l'étude qui a été effectuée l'a été d'une manière très complète et, je vous demande de le croire, objective. D'ailleurs, ce rapport a été distribué et vous pourrez trouver en annexe les conclusions visant l'impôt sur l'énergie.

Cependant, au sein de l'Assemblée nationale, utilisant une nouvelle procédure, un groupe a été récemment constitué pour étudier d'une façon plus approfondie ce problème. Le Gouvernement donnera à cette commission tous les moyens de travail nécessaires, de façon qu'elle arrive à une information complète ; mais il pense que si les travaux sont conduits avec toute la pénétration désirable, cette commission aboutira vraisemblablement à la même conclusion, qui sera négative.

Je résume en quelques mots les arguments : pourquoi n'avons-nous pas retenu la formule de l'impôt sur l'énergie ? C'est d'abord pour une raison toute simple, à savoir qu'en France l'énergie est trop chère et que dès lors il ne paraît pas opportun de la faire enchérir. D'ailleurs, si on prend le problème secteur par secteur, actuellement un certain nombre de tendances de l'opinion ou d'élus manifestent leur préoccupation quant au niveau d'activité de telle ou telle branche de l'économie. Il existe un problème de l'automobile ; pour régler ce problème, on ne demande pas au Gouvernement d'augmenter les taxes sur l'essence, c'est-à-dire de créer l'impôt sur l'énergie, on le sollicite, au contraire, de faire l'inverse. Il est donc certain qu'une majoration massive du coût de l'énergie en France aurait des conséquences économiques tout à fait préjudiciables.

Par ailleurs, cet impôt sur l'énergie serait-il effectivement unique et applicable à tout le monde au même titre ? Ses auteurs songent-ils, en particulier, à supprimer la ristourne sur les carburants utilisés par telle ou telle profession, par exemple, les agriculteurs ? S'il doit y avoir un seul tarif énergétique pour tout le monde, le système sera simplifié, mais, comme je pense au contraire que ce tarif sera trop lourd, il est peu vraisemblable qu'on aboutisse à la simplification désirée.

Le dernier argument, c'est qu'un pays dont l'activité économique est mêlée de plus en plus à celle de ses voisins ne peut pas avoir un régime fiscal trop différent des autres. Or, il n'y a

aucun pays au monde, quelle que soit sa structure, qui pratique l'impôt sur l'énergie.

M. Paul Pelleray. Monsieur le secrétaire d'Etat, voulez-vous me permettre de vous interrompre ?

M. le secrétaire d'Etat. Je vous en prie.

Mme le président. La parole est à M. Pelleray, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Paul Pelleray. Je crois que la Norvège met en application l'impôt sur l'énergie pour suppléer à un certain manque de recettes. C'est là une expérience qu'il serait intéressant de suivre et je pense que la commission dont vous avez parlé la suivra de très près.

M. le secrétaire d'Etat. Le taux auquel la Norvège applique un impôt sur l'énergie se trouve être très inférieur à celui auquel, en France, l'énergie est taxée. Si nous n'avions pas d'impôt sur l'essence et qu'on nous propose d'en créer un de 1 p. 100, je serais tout à fait intéressé par une telle suggestion. Mais je vous signale que les moyens énergétiques en Norvège sont vendus à la vie économique moins chers que les moyens énergétiques en France, sans impôt sur l'énergie.

J'indique également à M. Pelleray que, dans ce domaine, nous avons demandé au moment de la constitution de la commission Brasart que toutes les expériences de ce type — car ce n'est qu'une expérience — fassent l'objet d'une étude très attentive. D'ailleurs, la commission de l'Assemblée nationale peut, elle aussi, se pencher sur l'exemple que je vous indique.

Ayant écarté des formules aussi nouvelles que l'impôt sur l'énergie, quel est le système fiscal que le Gouvernement vous propose et vous demande de retenir ? C'est le système fiscal essentiellement organisé autour de quatre impôts. Quatre impôts qui, bien entendu, devront être aussi simplifiés que possible et ramenés à un juste rapport dans le prélèvement qu'ils effectuent sur les différentes catégories économiques et sociales du pays.

Ces quatre impôts sont : un impôt unique sur le revenu se substituant au système des impôts cédulaires, un impôt sur les sociétés, un impôt unique sur la production et la distribution et un système d'impôt sur la fortune comprenant les droits d'enregistrement et de succession.

Si vous le voulez bien, je vais rapidement examiner devant vous les caractéristiques principales de ces quatre impôts.

D'abord, un impôt unique sur le revenu des personnes physiques. Lorsque tout à l'heure on vous a parlé de prétendue réforme, on a pu faire penser au Sénat qu'il n'y avait dans le texte proposé aucune modification fondamentale de la législation française des impôts. Or, l'article 1^{er} du projet que vous avez sous les yeux réalise une transformation qui, bien évidemment, n'apparaît pas tout de suite dans toute sa plénitude, mais qui est fondamentale.

Nous vous proposons de sortir du système de l'impôt cédulaire dans lequel la France vit en réalité depuis fort longtemps, pour pratiquer le système de l'impôt unique qui est le système moderne de l'imposition du revenu individuel.

C'est en réalité une transformation considérable. Comme nous sommes tenus par un certain nombre d'impératifs d'ordre budgétaire et administratif, cette substitution se fera sur plusieurs exercices. Mais le vote qui sera émis sur la création de l'impôt unique est un vote qui engagera la législation fiscale française dans une voie entièrement nouvelle.

On a dit que cette réforme n'en était pas une, mais je constate que, sur le problème du choix entre l'impôt unique et l'impôt cédulaire, le Sénat auquel vous appartenez a consacré des mois entiers de débats dans la période qui se situe de 1909 à 1917. Le choix entre deux catégories d'impôts a soulevé alors des polémiques et des oppositions extrêmement vives. C'est ainsi que trois ministres des finances successifs se sont évertués à faire admettre leur point de vue, qui était celui de l'impôt cédulaire sur le revenu.

Nous vous proposons aujourd'hui d'en venir au stade de l'impôt unique. Quels sont les motifs de ce changement ? C'est d'abord que l'impôt cédulaire se justifiait parce qu'il correspondait à une analyse de la structure sociale et des revenus de l'époque. Or, actuellement, cette analyse n'est plus vraie. Il est certain, par exemple, qu'il est contestable d'assimiler à la catégorie des salaires certains traitements qui se trouvent, en fait, être les revenus les plus élevés qu'ait à connaître la législation fiscale et qu'à l'inverse, on traite comme producteurs individuels et qu'à ce titre on soumette à une législation plus lourde des producteurs dont le revenu avoisine ou dépasse de peu les limites du minimum vital.

Il y avait autrefois coïncidence entre, d'une part, l'importance des revenus et, d'autre part, l'origine de ces revenus. Mais, à partir du moment où l'importance des revenus ne correspond plus à leur origine, il est arbitraire d'appliquer des systèmes de taxation différenciés qui peuvent frapper plus lourdement un producteur individuel aux revenus modestes qu'un contribuable assimilé à la catégorie des traitements et salaires et qui se trouve avoir un revenu décuple du sien.

La conception cédulaire a été pratiquement entamée et morcelée par des interventions législatives successives. Vous vous souvenez qu'en 1948, l'impôt cédulaire sur les traitements et salaires a été remplacé, pour des motifs de circonstance d'ailleurs, par un impôt de 5 p. 100 qui est versé, non plus par les intéressés, mais par l'entreprise qui les emploie. D'autre part, le taux unique de la taxe proportionnelle a été déformé par des abattements à la base, des taux réduits pour certaines catégories particulières. Ainsi cet impôt, qui était en principe l'impôt réel, s'est trouvé personnalisé. De son côté, la surtaxe progressive qui était, dans l'esprit de ses promoteurs, un léger impôt de superposition, a perdu ce caractère. Elle est devenue le véritable impôt sur le revenu.

Donc, ce qui a été voulu par le législateur de 1917 ne correspond plus aujourd'hui à la réalité des choses et c'est un acte de simple honnêteté que de le constater.

Les inconvénients du système actuel sont, à mon avis, doubles. Le premier, c'est que l'égalité devant l'impôt n'est pas réalisée. Chacun a pu prendre connaissance de la situation fiscale relative de personnes ayant un même revenu et appartenant à des catégories professionnelles différentes. Les différences d'imposition entre elles sont considérables. Qu'il s'agisse de salariés, d'artisans, de commerçants, d'agriculteurs ou de membres de professions libérales à revenus identiques, aucun n'acquitte actuellement le même impôt.

Le deuxième inconvénient de ce système c'est qu'il entretient au sein de la collectivité française une sorte de rivalité, une sorte d'émulation de caractère essentiellement malsain. Le problème, très souvent, n'est plus de savoir quelle est la charge fiscale qu'on supporte, mais quelle est la charge fiscale que supportent les autres, afin de la comparer à la sienne. Nous connaissons ainsi une discussion sur la répartition de l'impôt, que des pays aux structures fiscales modernes ignorent. Qu'il y ait des discussions sur le barème de l'impôt, ceci est parfaitement normal ; qu'il y ait, par contre, une comparaison incessante et au demeurant impossible à satisfaire entre les différentes catégories économiques et sociales, ceci est essentiellement malsain.

Enfin, si on ne touche pas au système actuel, si on reste dans cet immobilisme fiscal auquel on nous convie parfois, le système des impôts, au lieu de se perfectionner, continuera de se dégrader. Chacun de vous a eu connaissance des demandes qui sont exprimées par les uns ou par les autres concernant l'institution d'un « salaire fiscal » pour les non-salariés, l'augmentation des réductions de taxe proportionnelle pour charges de famille, etc.

Si nous maintenions le système actuel, nous n'aurions pas le système simple et cohérent du législateur de 1917. Nous aurions deux surtaxes progressives bâtarde : la surtaxe progressive pure et une autre, qui serait l'ancienne taxe proportionnelle plus ou moins remaniée, plus ou moins altérée par une multiplicité d'exonérations et de taux réduits ; ce serait regrettable. Aussi, le Gouvernement vous propose l'institution d'un impôt unique sur le revenu. Je crois d'ailleurs que cet impôt est celui que connaissent et que pratiquent tous les pays à structure fiscale évoluée, notamment l'Allemagne, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.

La difficulté de cette réforme tendant à l'impôt unique sur le revenu réside dans la manière de l'opérer sans modifier l'équilibre actuel entre ceux qui payent la taxe proportionnelle et ceux qui ne la payent pas. C'est un problème très délicat.

Il est certain que, si l'on s'était borné à supprimer la taxe proportionnelle, cette opération aurait procuré un avantage fiscal aux assujettis à cet impôt au détriment des autres contribuables.

Le Gouvernement a estimé qu'il ne pouvait faire un choix entre ceux qui paient telle catégorie d'impôts et les autres. Mais il vous propose de faire disparaître progressivement la taxe proportionnelle.

Le premier stade de la réforme, qui entrera en vigueur dès 1960, consisterait à ramener le taux de la taxe proportionnelle de 22 p. 100, son taux actuel, à 9 p. 100. Pour les autres contribuables, c'est-à-dire les salariés, il serait tenu compte du versement de 5 p. 100 effectué par les employeurs sous forme d'un crédit d'impôt alloué en diminution de l'impôt unique.

Ces mêmes salariés bénéficient actuellement, vous le savez, d'une réfaction. Cette réfaction, qui s'ajoute à la déduction de

10 p. 100 pour frais professionnels, est de 15 p. 100 pour tenir compte des conditions dans lesquelles leurs revenus sont connus de l'administration.

Le Gouvernement vous propose, dans ce domaine, d'augmenter cette réfaction et de la porter de 15 p. 100 à 19 p. 100, pour l'année 1960 et à 20 p. 100 pour l'année 1961. En 1961 et parallèlement, la taxe complémentaire sera ramenée à 8 p. 100.

Quelle est la conséquence de cette transformation ? C'est d'abord un allègement des impôts directs : ceux qui sont soumis au régime des traitements et salaires pourront déduire de leurs revenus imposables 4 p. 100 de plus qu'ils ne pouvaient déduire en 1959 ; ceux qui sont soumis à la taxe proportionnelle bénéficieront de la réduction du taux de cette taxe. Au total la perte de recettes sera de l'ordre de 65 milliards de francs.

Bien évidemment, la disparition progressive de la taxe proportionnelle doit être menée à son terme.

Quelles sont les conditions auxquelles sera subordonnée la disparition de la taxe proportionnelle ? Chacun sait qu'il existe entre la base d'imposition et le taux de l'impôt une certaine correspondance, et l'on a souvent dit qu'en France le taux élevé compensait l'insuffisance des déclarations.

Nous pensons que le fait de réduire sensiblement la taxe proportionnelle aura pour conséquence un élargissement de l'assiette, c'est-à-dire, de la part d'un grand nombre de redevables, des déclarations se rapprochant davantage de la réalité. Nous surveillerons ce mouvement. Si nous constatons que la réduction du taux de la taxe s'accompagne d'un élargissement de l'assiette, nous poursuivrons cette réduction jusqu'à l'effacement de l'impôt complémentaire.

Vous savez que l'on a souvent dit qu'il y avait une opposition entre l'Etat qui, voulant réprimer la fraude et n'y parvenant pas, majorait les taux, et les contribuables qui, en présence de taux trop élevés, réduisaient eux-mêmes leurs bases d'imposition.

Pour rompre ce dialogue stérile, le Gouvernement a entendu faire le premier pas. Il propose une première réduction des taux ; il poursuivra cette politique dans la mesure où l'élargissement de l'assiette justifiera son action. J'indique à votre assemblée qu'il paraît souhaitable que la disparition de la taxe proportionnelle soit réalisée dans un délai de deux ou trois ans.

L'institution de l'impôt unique a d'autres conséquences. D'abord, celle de permettre l'imputation des déficits des différentes catégories de revenus les uns sur les autres. Dans la conception actuelle des impôts cédulaires, un contribuable qui a différentes sources de revenus et qui se trouve en déficit pour une catégorie de ceux-ci ne peut imputer ce déficit sur les autres éléments soumis à l'impôt. Dès lors qu'il y aura un impôt unique sur la totalité des revenus, cette imputation sera au contraire permise.

A l'inverse, un certain nombre de déductions pouvaient se trouver justifiées dans la mesure où elles correspondaient à l'analyse cédulaire des revenus. Mais dès lors que l'impôt saisira la totalité du revenu, il ne doit être admis comme déductions que les charges qui correspondent effectivement à la formation du revenu, et non pas celles qui correspondent à son emploi.

L'institution de l'impôt unique comporte deux autres conséquences : d'abord le caractère familial de l'imposition directe est accentué. En effet, la taxe proportionnelle ne tient qu'imparfaitement compte des charges de famille, à la différence de la surtaxe progressive. Au terme de la réforme, il ne restera comme contribution directe qu'un impôt régi par le système du quotient familial.

La deuxième conséquence est d'égaliser le régime d'imposition des contribuables modestes.

Actuellement, ces contribuables sont traités différemment selon les catégories sociales auxquelles ils appartiennent. Les titulaires de revenus fonciers, par exemple, ne bénéficient d'aucun abattement à la base pour la taxe proportionnelle, au contraire des agriculteurs et des commerçants. Dans le système proposé, il y aurait au contraire identité de traitement fiscal pour ces contribuables. Le système qui vous est proposé tend à superposer, dans l'impôt unique, à la notion d'abattement à la base celle de la limite d'exonération. Actuellement, le système en vigueur consiste en quelque sorte à sortir du revenu imposable une première tranche, qui est considérée comme ne devant pas être atteinte par l'impôt ; mais c'est un système qui est très rigide parce qu'on élimine de cette première tranche non seulement ceux dont les revenus ne l'excèdent pas mais la totalité des contribuables. De la sorte le relèvement de l'abattement à la base est extrêmement onéreux. Il est donc préférable d'adopter le système de la limite d'exonération, c'est-à-dire de fixer le chiffre de revenu jusqu'auquel une imposition sera exigée. A ce sujet, le Gouvernement a accepté un amendement présenté à l'Assemblée nationale, établissant le montant minimum de cette limite au chiffre nécessaire pour que le célibataire per-

cevant le salaire minimum interprofessionnel garanti ne soit pas assujéti à l'impôt. J'attire l'attention sur le fait que la limite d'exonération sera multipliée par le quotient familial.

Les conséquences de cette réforme des impôts directs sont assez sensibles sur le plan des valeurs mobilières. C'est un problème extrêmement aride, technique, et dans le détail duquel je pense que le Sénat ne souhaiterait pas que j'entre. J'indique seulement l'esprit général de la solution que vous propose le Gouvernement.

A partir du moment où la taxe proportionnelle était supprimée, il aurait été possible d'exonérer purement et simplement les revenus des valeurs mobilières de toute imposition au moment de leur mise en paiement.

On constate cependant que, dans la totalité des pays, en raison des conditions dans lesquelles les revenus de valeurs mobilières sont distribués, il est possible de pratiquer la retenue à la source de l'impôt. Aussi le Gouvernement propose-t-il de retenir cette solution, à la fois pour les actions et pour les obligations. Mais les sommes qui seront ainsi retenues seront déductibles de l'impôt sur le revenu dû par chaque contribuable.

J'indique, pour répondre à des préoccupations qui se sont fait jour, que le Gouvernement est favorable à ce que ces sommes soient remboursées à ceux qui, ne payant pas d'impôt sur le revenu, ne pourraient en opérer la déduction.

Un problème particulier se pose pour les sociétés d'investissements. Celles-ci, qui ont pour objet d'intéresser le grand public à l'épargne collective, ont été placées jusqu'ici par le législateur dans une position fiscale privilégiée puisque l'écran fiscal qu'elles constituent entre l'épargnant et l'entreprise dont la société porte les actions est entièrement transparent. Il n'y a pas de charge à ce titre.

Des dispositions un peu complexes et que seuls les spécialistes apprécieront dans leur intégralité permettent, dans le système que nous vous proposons, de maintenir, si j'ose dire, l'inexistence fiscale des sociétés d'investissements.

Je me résume. Sur ce plan de l'impôt direct, le Gouvernement vous propose — et vous demande d'en approuver le principe — la mise en place d'un impôt unique sur le revenu par élimination de la taxe proportionnelle, par fusion de tous les revenus dans une même catégorie et par l'application d'un même barème aux revenus quelle que soit leur origine. Ce point peut paraître secondaire, mais constitue en réalité une transformation fondamentale et audacieuse, à en juger par les travaux qui ont présidé au choix du régime français d'impôt direct.

Le deuxième impôt concerne les sociétés. Cet impôt existe et assure un rendement élevé. Le problème qui se posait n'était pas de le bouleverser, mais de modifier sa structure sur deux points importants.

Le premier point, c'était de faire disparaître de l'impôt sur les sociétés l'ensemble des mécanismes qui y avaient été introduits pendant la période d'inflation et de dépréciation monétaire.

L'imposition des sociétés est en effet basée sur un principe qui consiste à considérer comme un bénéfice la différence d'actif net entre la fin et le début de cette année. Si les prix montent, s'il y a inflation, il est certain que ce bénéfice peut ne pas avoir de réalité économique ; ce peut être simplement l'évaluation différente d'un même actif.

Aussi, pendant la période d'inflation que la France a connue au cours de la dernière dizaine d'années, un mécanisme avait été mis en place sous le nom de décote sur stocks. Ce mécanisme a donné lieu à de nombreuses controverses et le Gouvernement vous en propose la suppression. Pourquoi ?

D'abord, parce que ce régime est extrêmement compliqué, qu'il est un élément d'alourdissement de la législation fiscale et qu'il est d'un contrôle et d'une application difficiles ; également parce que la stabilité monétaire, pour être conservée, suppose que l'ensemble des éléments actifs de la vie nationale concoure à cette stabilité. Cela explique les décisions qui ont été prises dans un passé récent et qui, d'ailleurs ont eu un caractère pénible et un retentissement parfois douloureux lorsqu'elles concernaient la suppression des indexations.

Dès lors que certaines indexations de prix étaient supprimées, dès lors que certaines indexations de revenus, et notamment de revenus d'emprunts, étaient supprimées, il paraissait difficile que soit maintenu un mécanisme d'indexation au profit des seules entreprises.

Aussi, pour que chacun se trouve dans une position identique vis-à-vis du problème de la stabilité des prix et ait un intérêt équivalent et essentiel au maintien de cette stabilité, le Gouvernement vous propose la suppression de ces décotes sur stocks.

Dès lors qu'elles sont supprimées, quel sort convient-il de leur réserver ? Le Gouvernement vous propose leur imposition à un taux de 6 p. 100. Ce taux a été jugé excessif par certains, insuf-

fisant par d'autres. Des amendements ont été déposés au sein de votre commission des finances pour demander que le paiement en soit étalé. Certains, au contraire, pensent qu'un taux plus élevé aurait été plus équitable.

Quel est le motif qui a guidé le choix du Gouvernement ? D'abord les décotes sur stocks ont un caractère différent de celui de simples plus-values résultant de la revision des bilans, elles-mêmes imposées à un taux de 3 p. 100 dans le projet que nous proposons. Il était donc normal que le taux d'imposition fût plus élevé ; mais il n'aurait pas été non plus très logique d'appliquer un taux de droit commun à un bénéfice dont le caractère monétaire n'est, hélas ! pas discutable.

Enfin, le Gouvernement, tout en créant de ce fait une charge fiscale supplémentaire sur les entreprises, s'est efforcé de maintenir cette charge dans les limites qu'il a jugées compatibles avec le maintien de leur équilibre pour les exercices 1960 et 1961.

Après avoir proposé la suppression de cette décote sur stocks, le Gouvernement vous propose également la revision obligatoire des bilans. Cette disposition aurait pour effet de mettre les bilans des entreprises françaises en harmonie avec la réalité des choses. Il est certain qu'au moment où une nouvelle unité monétaire va être introduite, au moment où les entreprises françaises ont à supporter la comparaison avec les entreprises étrangères, le montant, souvent faible, de leur capital ne correspond pas à leur importance et à leur actif réels. Aussi, pour les entreprises réalisant plus de 500 millions de chiffre d'affaires, le Gouvernement propose-t-il la revision obligatoire des bilans.

Pour les entreprises plus petites et pour lesquelles il peut se poser des problèmes d'application administrative ou comptables, le Gouvernement admet que cette revision ait un caractère facultatif, mais il souhaite qu'elle ait lieu. Aussi, les facilités offertes pour procéder à cette revision trouveront-elles leur terme dans un délai de deux ou trois ans.

Enfin, dans la technique de cette revision, le Gouvernement a souhaité que les plus-values de réévaluation, au lieu de figurer à un poste particulier du bilan des entreprises, soient incorporées effectivement au capital pour donner à celui-ci sa véritable dimension et, en même temps, pour inciter les entreprises à un effort de distribution en rapport avec le montant réel de leur actif.

La taxe était jusqu'à présent de 2,40 p. 100, mais elle était perçue au moment de l'incorporation au capital, c'est-à-dire lorsqu'il y avait réévaluation. Les entreprises constituaient une réserve de réévaluation qui n'était pas taxée. La taxation au taux de 2,40 p. 100 n'intervenait que lorsqu'elle était incorporée au capital, ce qui était une manière de les en dissuader.

Nous avons adopté la solution inverse : les taxes à un taux légèrement supérieur : 3 p. 100, dès lors qu'elles apparaissent et non plus au moment de leur incorporation au capital. Cela constitue évidemment une surcharge puisque les entreprises pouvaient éviter la taxation en ne faisant pas l'incorporation, mais cela constitue en même temps une incitation, que le Gouvernement juge souhaitable pour les entreprises, à mettre leur capital en harmonie avec l'importance réelle de leur actif.

Vous voyez donc qu'en matière d'impôt sur les sociétés, la première préoccupation a consisté à extirper de la législation les éléments introduits au temps de l'instabilité monétaire.

La deuxième préoccupation, c'est de favoriser l'investissement et l'équipement. Dans ce domaine, la solution doit être recherchée du côté des amortissements. La France, en effet, a un système d'amortissements ancien, compliqué, comportant d'ailleurs de nombreux régimes d'exception. Lorsqu'un équipement est amortissable en dix ans, le droit commun est de 10 p. 100 la première année, 10 p. 100 qui peuvent être complétés par d'autres 10 p. 100 dans certains cas, et encore par 10 autres 10 p. 100 dans certains cas encore, pour atteindre 28 p. 100. D'autre part, il existe des régimes en faveur de l'exportation, en faveur des entreprises soumises à la concurrence au sein de la C. E. C. A. Nous avons un système d'amortissement très complexe qui, dans l'ensemble, ne s'est pas révélé comme étant favorable à l'expansion économique.

Quel est, au contraire, le système des amortissements en vigueur dans les pays qui ont connu une forte expansion industrielle ? C'est celui de l'amortissement dégressif qui a pour objet de rapprocher la courbe des amortissements de la courbe du vieillissement réel des biens d'équipement.

La tradition française, qui est inspirée, en réalité, d'une conception immobilière, c'est de penser que la valeur se déprécie dans une même proportion tous les ans. Mais il est certain que dans une époque où la technique change de rythme, où les outillages vieillissent très rapidement, la valeur d'un bien d'équipement diminue beaucoup plus fortement la première année qu'elle ne diminue par exemple la neuvième ou dixième année.

Il est donc souhaitable et normal de rapprocher la courbe des amortissements de la courbe de la dépréciation réelle. C'est ce

qui existe — je l'indique là aussi — dans les pays de structure industrielle analogue à la nôtre tels que la Grande-Bretagne et l'Allemagne de l'Ouest. Le système que nous proposons est donc un régime des amortissements dégressifs, ce régime constituant d'ailleurs non pas une obligation, mais une faculté, cette faculté, par contre, étant évidemment limitative.

Sur ce point, la première année d'amortissement se verrait affectée d'un coefficient suivant le type d'outillage, suivant le secteur industriel. Chaque année, le même coefficient s'appliquerait à la valeur résiduelle au bilan : à la fin de la période, la même valeur du bien serait amortie, mais suivant le rythme réel de sa dépréciation et non pas suivant le rythme linéaire.

Telles sont, mesdames, messieurs, les mesures que le Gouvernement vous propose concernant l'impôt sur les sociétés. J'indique qu'au point de vue budgétaire, ces dispositions se traduisent par une surcharge de l'ordre d'environ 45 milliards pour l'exercice 1960, ces 45 milliards étant liés aux dispositions qu'il est nécessaire de prendre pour mettre fin au régime d'exception qui a été appliqué pendant la période d'inflation.

Le troisième impôt que le Gouvernement vous propose d'adopter et qui a fait l'objet d'une disjonction de la part de votre commission des finances, c'est l'institution d'un impôt unique sur la production et sur la distribution.

C'est un problème très délicat parce qu'il touche à la fois l'activité économique et les conditions d'alimentation des budgets des collectivités locales.

Quel est en effet le système actuel ? C'est un système dans lequel on retrouve deux impôts, qui ont d'ailleurs une origine tout à fait différente, et qui sont d'une part l'ancienne taxe d'armement que les circonstances ont pu transformer en taxe locale, et d'autre part la taxe à la valeur ajoutée qui est l'ancienne taxe à la production. Cette taxe a connu une histoire assez compliquée : elle a été tantôt taxe unique, tantôt taxe à la production et a fini par être la T. V. A. Il y a donc un système où existent deux impôts. Ce système est-il satisfaisant ?

D'abord sur le plan économique ce système n'assure pas la neutralité de l'impôt. Le produit qui arrive aux consommateurs par les différents circuits imposables de distribution ne supporte pas une charge fiscale identique dans tous les cas ; s'il a suivi le circuit classique (producteur-grossiste-détaillant), il supporte tout d'abord la T. V. A. à la production, ensuite la T. V. A. ou la taxe locale chez le grossiste et enfin la taxe locale chez le détaillant. S'il utilise le circuit producteurs-grands magasins, entreprises ayant moins de quatre succursales, il y a la T. V. A. pour le producteur et une seule taxe locale. Si c'est au contraire le régime des succursalistes, il y a paiement de la T. V. A. sur le prix du producteur et sur la fonction du grossiste, enfin la taxe locale sur le détail. Si l'on examine les différentes conditions dans lesquelles un produit peut arriver au consommateur, on constate que suivant les circuits il ne supporte pas les mêmes charges fiscales. Evidemment on peut admettre que la différence n'est pas considérable. Le taux de la taxe locale est 2,73 p. 100. En fait, c'est 2,83 p. 100. Et on peut penser qu'une différence de cet ordre n'est pas considérable. Ce n'est pas mon sentiment. Dans ce domaine, la concurrence entre les diverses forces de distribution se fait souvent à l'intérieur de marges qui sont plus faibles que 2,83 p. 100. Les études qui ont été faites, et notamment par mon collègue, M. le secrétaire d'Etat au commerce, sur les conditions dans lesquelles la distribution est exercée de la façon la plus saine et la plus vivante, fait apparaître que le bénéfice net par rapport au chiffre d'affaires n'atteint souvent, qu'un pourcentage de bénéfice net de l'ordre de 2 à 3 p. 100.

Il est certain que si le bénéfice net qui permet cependant à un secteur de distribution de vivre est de 2 à 3 p. 100, si la différence d'impôt est elle-même de 2,83 p. 100, si l'impôt est éludé, si l'impôt est fraudé, c'est l'origine d'une inégalité dans les conditions de concurrence qui est flagrante.

La deuxième caractéristique de ce système, c'est qu'il fait de tout commerçant et de tout artisan un collecteur d'impôt. En fait, pour 1958, j'ai indiqué à la commission des finances que 85 p. 100 des redevables des taxes sur le chiffre d'affaires, 85 p. 100 en nombre, n'avaient versé que 5 p. 100 du produit de l'impôt.

Or je vous demande d'imaginer ce que représente pour les administrations financières la charge de contrôler et de vérifier ce recouvrement. Ces 85 p. 100 qui ne versent que 5 p. 100 du montant de l'impôt sont au nombre de 1.100.000. Ils sont assujettis soit à la déclaration trimestrielle, soit à la déclaration mensuelle. Ils doivent faire l'objet de contrôles et de recouvrements de façon à vérifier leurs déclarations. Les moyens administratifs que supposent ce contrôle et ces déclarations portent sur un nombre considérable d'agents, agents qui se trouvent avoir à faire face à des tâches très lourdes ayant cependant une rentabilité administrative assez faible puisqu'ils s'adres-

sent à un secteur où le rendement des impôts se trouve très souvent être décevant.

Enfin, dernière caractéristique qui est essentielle : ce système d'impôt est un système d'impôt fraudé. Il est naturellement très difficile d'indiquer l'importance de cette fraude. Chacun sait cependant qu'elle est certaine. Il n'est pas bon, ni pour la santé économique ni pour la santé politique d'un pays, qu'il y ait dans sa vie nationale un système d'impôt notablement fraudé. Cela crée aux services financiers une responsabilité dont je vous demande de mesurer l'ampleur. Ou bien ces services financiers s'efforcent d'assurer le recouvrement de l'impôt par un contrôle approfondi : cette tâche est en réalité très difficile, très rebutante et donne lieu à des conflits qui les placent dans une situation humaine et morale qui a droit à votre considération. Ou bien, au contraire, devant le caractère inextricable de ce contrôle et de ce recouvrement ils sont découragés et alors on accusera l'administration française et la collectivité nationale d'avoir dans son sein un système d'impôts qui comporte une part élevée de fraude.

Ceci est une situation que ni le Parlement ni les responsables des finances publiques ne peuvent admettre comme telle. Aussi le Gouvernement avait-il proposé dans son projet de loi un système différent. C'était celui de supprimer la taxe sur les ventes au détail et de remplacer le produit de cette taxe par une majoration du taux de la taxe sur la valeur ajoutée.

Certains ont prétendu qu'il y avait là une augmentation des impôts indirects. C'est inexact. Dans le projet gouvernemental, les deux mesures s'équilibraient et c'est la même somme qui était attendue de la T. V. A. et perçue en remplacement de la taxe locale.

Cette suggestion gouvernementale a rencontré deux préoccupations. La première était celle des élus des collectivités locales. En effet, cette taxe sur les ventes au détail alimente, du moins pour partie, les budgets des collectivités locales. Les administrateurs de ces collectivités se préoccupaient à la pensée de voir cette ressource leur échapper. Ils sont encore plus inquiets à la pensée de savoir ce qui remplacera cette ressource. Dans ce domaine, ils ont semblé n'avoir qu'une confiance assez limitée et restreinte dans l'aptitude du ministère des finances à leur procurer et leur garantir deux ressources équivalentes.

M. Gaston Defferre. Le passé nous a appris à être prudents en matière de garantie.

M. le secrétaire d'Etat. Dans le passé, ce n'était pas moi.

M. Gaston Defferre. Monsieur Giscard d'Estaing, ce n'était pas vous. Vous êtes un brillant secrétaire d'Etat aux finances, mais nous avons connu d'aussi brillants secrétaires d'Etat que vous si je me permets cette comparaison. Hélas ! en matière de recettes garanties, nous nous sommes aperçus que cette garantie était bien souvent illusoire. (*Applaudissements à gauche.*)

M. Jacques Duclos. Le cadre de l'inspection des finances est toujours le même, éternel, immuable !

M. André Dulin. Il a été battu comme maire ! (*Sourires.*)

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Je m'aperçois que M. Defferre reprend à son compte la préoccupation dont j'indiquais tout à l'heure que le Gouvernement avait eu le sentiment qu'elle était précisément celle des élus locaux. Je constate que je ne me suis pas trompé sur la conviction profonde de M. Defferre.

Quelle que soit la préoccupation des uns et des autres dans ce domaine, elle ne doit pas être suffisante pour écarter le principe d'une réforme fondamentale et nécessaire. Elle est d'autant plus fondamentale et d'autant plus nécessaire qu'elle a été proposée par tous les groupes politiques de la législature précédente. En effet, des propositions de loi dans lesquelles cette taxe locale est supprimée ont été déposées par certains de nos collègues les plus brillants. Bien entendu, les ressources de remplacement peuvent être recherchées dans des directions fiscales qui ne sont pas celles qui figurent dans notre projet.

M. Jacques Duclos. C'est là tout le problème !

M. le secrétaire d'Etat aux finances. J'en donne l'assurance à M. Duclos qui a lui-même signé une proposition de loi tendant à la suppression de la taxe locale.

M. Jacques Duclos. Oui, mais les taxes de remplacement n'étaient pas les mêmes que les vôtres !

M. le secrétaire d'Etat. C'est le premier motif pour lequel le problème de la modification des taxes sur le chiffre d'affaires méritait une réflexion approfondie.

Le second motif, c'est la conjoncture actuelle des prix car on ne peut pas, sans risques pour les prix, substituer un impôt indi-

rect à un autre. Il est certain que ceux qui supporteront la majoration nouvelle de l'impôt indirect la répercuteront intégralement. Il n'est pas certain en revanche que, dans une période où les prix peuvent connaître une certaine effervescence, ceux qui bénéficieront de l'allégement en feront bénéficier les consommateurs qui s'approvisionnent chez eux.

Aussi cette substitution d'un impôt à un autre doit-elle être effectuée dans une circonstance où la conjoncture permet d'avoir sur les prix des assurances suffisantes.

Aussi le Gouvernement a-t-il accepté que le titre III de son projet fasse l'objet d'une délibération, non pas au cours de la présente session parlementaire mais lors de la prochaine session. Il déposera un projet qui, sur le plan de la disparition de la taxe locale, maintiendra la proposition qu'il fait mais qui, par contre, pourra comporter, en ce qui concerne les ressources de remplacement, certains apaisements ou certaines contreparties qui peuvent être désirés par les uns ou par les autres.

J'indique au Sénat qu'au moment où ce projet sera mis au point, c'est-à-dire dans les premiers mois de l'année 1960, le Gouvernement se préoccupera d'associer les assemblées et, au sein des assemblées, ceux qui s'intéressent particulièrement au problème, au choix et à l'examen critique des ressources de remplacement. Ceci répond à la préoccupation ou à l'instinct de méfiance auquel il était fait allusion tout à l'heure.

La quatrième catégorie d'impôts est constituée par les droits de mutation et les droits d'enregistrement.

En cette matière, le système actuel présente des défauts évidents. Le premier défaut, c'est d'abord là aussi un barème extrêmement compliqué. Nous avons à la fois un impôt dit « taxe spéciale » qui frappe l'ensemble de l'actif successoral selon un barème de 1 à 5 p. 100 sans abattement et sans considération de la situation de famille des intéressés.

Nous avons d'autre part un barème d'impôts à deux variables. La première tient au nombre d'enfants du défunt, la seconde au nombre d'enfants de l'héritier. Un certain nombre de réductions familiales interviennent dans l'ensemble, ceci aboutissant, d'une part, à une grande complication et, d'autre part, à une charge fiscale qui a été jugée trop lourde et qui est effectivement, par comparaison, plus lourde que celle de la moyenne des pays européens voisins.

Comme vous le savez, une controverse s'est instituée sur ce sujet. Certains se sont déclarés partisans de la suppression totale des droits de succession en ligne directe. Il me paraît nécessaire de vous exposer en quelques mots les motifs pour lesquels le Gouvernement n'a pas retenu cette suggestion.

La première considération c'est que le problème de la suppression des impôts n'a pas de réalité pratique. A partir du moment où l'on recouvre un certain montant d'impôts, la question est de savoir qui les paie. En fait, les supprimer à un endroit n'exonère pas l'ensemble de la collectivité. Cela signifie qu'on les a supprimés pour les uns, mais qu'il faudra trouver ailleurs la contrepartie.

Or ce n'est ni dans les impôts directs, dont tout le monde trouve le barème déjà trop tendu, ni dans les impôts indirects, qui réagissent le plus vivement sur les prix et dont le développement est socialement injuste, que cette contrepartie pourrait être recherchée. Dès lors, le problème de la disparition massive de recettes dans ce secteur serait extrêmement préoccupant.

La deuxième considération, c'est que le système d'impôt qui paraît convenir le mieux au tempérament français est un système dans lequel les taux sont modérés et l'assiette large. Or, si nous voulons avoir un système d'impôt à taux modérés, il ne faut pas commencer par faire disparaître toute une catégorie de ressources fiscales ; il faut, au contraire, nous efforcer dans tous les domaines de parvenir à la détente des taux.

Enfin, la troisième considération — celle qui a emporté ma conviction — est la suivante : si le Gouvernement avait retenu cette suggestion, la France aurait été le seul pays de l'Europe occidentale et des nations comparables à ne posséder aucun impôt sur la fortune.

Si l'on a pu dénoncer les excès que peuvent présenter les impôts sur la fortune quand ils atteignent des taux excessifs, à l'inverse il ne me paraît pas concevable qu'une nation qui s'efforce de réaliser des tâches collectives aussi importantes que les nôtres, lesquelles bénéficient d'ailleurs à la collectivité tout entière, qu'un pays qui a tant à faire sur le plan de l'éducation, de son équipement, de la modernisation de ses moyens de production, décide, sous forme de principe ou de règle, que la fortune ne serait pas appelée à contribuer au financement de ces tâches. S'il est souhaitable que les taux rejoignent des taux normaux et moyens par rapport aux pays comparables, une telle exonération aurait eu à mon sentiment un caractère critiquable.

Aussi, le Gouvernement vous propose-t-il la solution suivante : dans une première phase, qui sera celle de l'année 1960, la taxe

spéciale instituée en 1956 sera supprimée en raison essentiellement de son caractère non familial, puisqu'elle ne tient pas compte de la situation des héritiers.

Dans une deuxième phrase, c'est-à-dire à partir de 1961, le barème des droits de succession en ligne directe sera simplifié et allégé. Simplifié en ce sens que l'impôt ne tiendra plus compte, comme seul élément, que la part de l'héritage revenant à chacun. Au lieu de tenir compte de l'actif successoral, l'impôt frappera chaque part d'héritage. A l'intérieur de cette part, un abattement à la base est prévu qui, à la suite des travaux de l'Assemblée nationale, a été fixé à 10 millions de francs. Au-dessus un barème progressif se situant dans la moyenne des barèmes des pays de l'Europe occidentale sera appliqué.

Par contre, du côté des collatéraux, le Gouvernement avait envisagé la substitution d'un droit proportionnel au droit progressif actuel. Présentement, les droits pour les collatéraux sont progressifs dans des conditions d'ailleurs extraordinairement complexes. Le Gouvernement avait primitivement proposé les taux proportionnels suivants : 40 p. 100, 50 p. 100 et 60 p. 100 suivant le degré de parenté. A la suite des travaux de l'Assemblée nationale, le dernier taux a été porté de 60 à 70 p. 100. C'est un des points sur lesquels votre assemblée tiendra vraisemblablement à débattre.

Enfin, le Gouvernement a proposé un certain nombre de déductions qui ont pour objet d'améliorer l'assiette de ces droits de mutation : d'une part, la suppression des majorations frappant les héritiers célibataires ou sans enfant. Le Gouvernement a estimé que s'il était souhaitable et nécessaire de maintenir les avantages familiaux, il a pensé, en revanche, que la pénalisation fiscale à l'endroit des célibataires qui ne se sont pas toujours placés volontairement dans cette situation avait un caractère sur lequel il convenait de revenir.

D'autre part, l'exonération totale des dons et des legs qui pourraient être faits à des établissements scientifiques, culturels ou charitatifs. Il est certain qu'il y a là un emploi du patrimoine qu'il faut développer, encourager. Aussi le Gouvernement vous propose-t-il l'exonération de ces dons et legs.

Certaines déductions nécessaires ont été prévues : la déduction des frais funéraires, des frais de dernière maladie, des assurances-vice contractées par le défunt.

Enfin, en ligne collatérale, il convenait de régler un problème irritant et particulièrement douloureux : celui des frères et des sœurs vivant ensemble dans la maison familiale. Un abattement à la base est prévu lorsqu'ils ont effectivement eu un domicile commun pendant une période de temps suffisante.

Les charges budgétaires résultant de ces modifications se traduiront, pour 1960, par une perte de l'ordre de 7 milliards de francs et, pour 1961, par une perte de l'ordre de 20 milliards de francs.

A propos des droits d'enregistrement et de timbre, je me contenterai de mentionner le problème devant le Sénat. Une simplification considérable doit être apportée dans ce domaine. Nous avons d'abord prévu de ramener le nombre des droits de dix-huit à huit, c'est-à-dire de créer un minimum de perception. D'autre part, tous les droits de timbre seront des multiples de la même valeur, cela pour éviter des approvisionnements dispendieux et complexes en timbres de tarifs très divers.

Enfin, le Gouvernement se propose au cours de l'année 1960 de procéder à une nouvelle simplification.

Tels sont, mesdames, messieurs, les aspects de la réforme concernant les impôts eux-mêmes. Il est certain qu'une action sur les impôts serait incomplète si elle n'était pas accompagnée, d'une part, d'une action sur ceux qui se soustraient à l'impôt, d'autre part, d'une action sur les procédures qui permettent aux contribuables de faire trancher leurs différends avec l'administration et, enfin, d'une action sur les structures des administrations financières elles-mêmes. Je vous indiquerai en quelques mots notre position sur ces trois points.

En ce qui concerne la répression de la fraude fiscale, le véritable jugement de valeur à porter sur toute réforme fiscale sera de savoir si celle-ci, au terme de sa réalisation, fera l'objet d'une application intégrale, c'est-à-dire si elle aura été capable ou non de faire disparaître la fraude. Ceci suppose des textes plus simples. Ceci suppose aussi que les impôts soient plus équitables et que les sanctions qui frappent ceux qui persévèrent dans cette soustraction à l'effort fiscal soient plus lourdes.

En matière d'amendes, lorsqu'il s'agit de manœuvres frauduleuses portant notamment sur des ventes sans facture, le renforcement de ces amendes vous est demandé. D'autre part, et ceci est très important, il est prévu que les groupements professionnels pourront être associés à la lutte contre la fraude fiscale. On pense communément que la fraude fiscale est une affaire entre l'Etat et l'individu. Or, c'est aussi, tout autant et peut-être davantage, une affaire entre les individus eux-mêmes, car il est cer-

tain qu'à partir du moment où la charge atteint le niveau qui est actuellement le sien, le tort causé par quelqu'un qui se soustrait à ses obligations fiscales, notamment au regard des taxes sur le chiffre d'affaires, est aussi considérable vis-à-vis de ses concurrents qu'il l'est vis-à-vis de l'Etat lui-même.

Il est essentiel que, dans l'esprit du public, on considère que la fraude de l'impôt doit être réprochée, non seulement au regard de l'Etat, mais aussi par rapport à tous les intérêts qu'elle lèse et qui sont ceux des contribuables qui s'acquittent d'une façon intégrale et correcte de leurs obligations fiscales.

Il est prévu que les groupements professionnels pourront se constituer partie civile dans les actions qui seront intentées contre des fraudeurs de l'impôt et que l'administration pourra fournir à ces groupements tous les renseignements nécessaires pour leur permettre de se constituer partie civile.

J'en viens au contentieux fiscal. Le Gouvernement avait reconnu l'importance du problème mais il avait pensé qu'il était difficile, dans le délai relativement court qui s'offrait à lui et dans le délai également court de la discussion parlementaire, d'épuiser cette matière.

Cependant, la commission des finances de l'Assemblée nationale a réalisé sur ce point un travail considérable et a prévu une modification du contentieux fiscal qui constitue sans nul doute une amélioration très sensible à la mise au point de laquelle le Gouvernement s'est associé.

J'en rappelle les caractéristiques : il s'agit d'abord de distinguer ce qui est du domaine de l'administration et ce qui est du domaine du juge. Vous savez que la commission départementale des impôts directs, organisme de conciliation, était jusqu'à présent présidée par un fonctionnaire fiscal. Cette procédure, d'ailleurs, permettait très souvent de régler de façon favorable les litiges ; cependant, on pouvait y voir la trace d'une certaine confusion entre des fonctions d'administration et des fonctions d'arbitrage.

Aussi, la présidence de cette commission serait-elle confiée désormais à un magistrat de l'ordre administratif. De même, dans chaque tribunal administratif, la règle serait que l'instruction soit conduite par un magistrat, alors qu'actuellement cette instruction est confiée à un agent de l'administration. Enfin, l'Etat paierait un intérêt au taux légal sur les sommes contestées lorsqu'il succomberait dans une instance fiscale qu'il aurait introduite. Enfin, une procédure de référé permettrait à tout contribuable auquel il serait demandé le paiement de droits contestés de faire apprécier la valeur garantie qu'il offre et d'éviter ainsi que sa situation ne se trouve compromise ou ruinée avant qu'intervienne un jugement qui peut lui être favorable.

Quant à la structure des administrations financières, comme j'aurai l'occasion de le dire au cours du débat budgétaire, l'année 1960 marquera un tournant. C'est en effet en 1960 que sera mise effectivement en place la direction générale des impôts qui substituera des services communs à ceux des anciennes régies. Que ce soit sur le plan du personnel, sur le plan de la législation ou du contentieux, l'organisation de la direction générale sera commune pour l'ensemble des impôts.

D'autre part, sur le plan local, vous savez qu'une réorganisation est en cours. Celle-ci aura pour effet de créer des centres fiscaux qui seront communs aux trois administrations. Les services de l'enregistrement et des contributions directes seront, dans certains cas, entièrement fusionnés et l'implantation des contributions indirectes sera rapprochée de celle des contributions directes et de l'enregistrement. Les nouveaux centres fiscaux seront à même de régler tous les problèmes, de répondre à toutes les préoccupations des redevables de leur circonscription. En 1960, la réorganisation sera entreprise dans plus de vingt départements.

Mesdames, messieurs, pour conclure ces explications un peu longues et dont je m'excuse auprès de vous, je voudrais vous faire part de deux observations qui portent, d'une part, sur la manière dont ce projet peut être apprécié, et, d'autre part, sur l'action qui reste incontestablement à poursuivre pour doter notre pays des institutions fiscales que nous souhaitons.

Sur le plan de l'appréciation, je n'entends nullement me substituer à celle que vous serez vous-mêmes amenés à formuler, mais je voudrais vous indiquer que, dans le choix des nouvelles modalités d'imposition, nous nous sommes à tout instant préoccupés de références extérieures. Nous avons pensé que la matière fiscale avait été expérimentée par d'autres que nous, qu'elle n'était certes pas nouvelle, et qu'il fallait rechercher partout les solutions, les formules, les suggestions de nature à donner à notre fiscalité le caractère le plus moderne et le plus équilibré auquel elle puisse prétendre.

En matière d'impôts directs, la France aurait un système qui se comparerait à celui des pays anglo-saxons. Or, l'expérience montre que c'est dans ces pays que l'impôt direct a atteint un

structure sinon la plus parfaite — elle ne l'est pas — mais du moins la plus harmonieuse et la plus équitable.

En matière d'impôt sur les sociétés, les entreprises françaises se trouveraient placées, quand aux modalités de leur imposition, et notamment quant au régime de leurs amortissements industriels, dans une situation comparable à celle des entreprises concurrentes du Marché commun. La fiscalité française des entreprises ne serait pas plus lourde que la fiscalité pesant sur les entreprises des pays industriels dont nous aurons à supporter et dont nous commençons à supporter la concurrence.

En ce qui concerne les taxes sur les chiffres d'affaires, la taxe sur la valeur ajoutée est, comme vous le savez, d'une application satisfaisante. Des pays voisins sont même tentés de l'adopter.

Enfin, le système français des droits de succession se situerait dans la moyenne des systèmes des pays qui nous entourent. Nous aurions donc en quelque sorte constitué, par transformation de notre propre système, un ensemble équilibré dont les traits, appréciés, un par un, supporteraient d'une façon que nous pensons avantageuse la comparaison vis-à-vis de ceux des pays voisins.

Maintenant, que reste-t-il à faire ? Je ne dissimule pas au Sénat — il le sait — que, dans le domaine fiscal, il reste beaucoup à faire. En matière d'impôts directs, il faudra d'abord achever la réforme, c'est-à-dire faire disparaître la taxe complémentaire. Il faudra aussi réaménager la structure de l'impôt sur le revenu dans ses tranches et dans ses taux. Il faudra aussi réaliser, ce qui supposera un autre débat, l'institution de l'impôt unique dans le secteur de la production et de la distribution. Cette réalisation libérera, comme je l'ai dit, plus d'un million de contribuables de leurs obligations de collecteurs d'impôt et permettra aux administrations financières d'exercer une action plus satisfaisante et plus efficace.

Il faudra enfin procéder à la réorganisation des services, non pas seulement sur vingt départements, mais sur l'ensemble du territoire de façon que chaque contribuable ait à sa portée un service fiscal qui puisse à la fois le mettre au courant de ses obligations et lui permettre de s'en acquitter dans les conditions les meilleures.

Mesdames et messieurs, le projet du Gouvernement ne prétend pas être autre chose, mais être assurément l'acte initial d'une réforme. Cette réforme sera poursuivie, amplifiée et complétée pendant toute la durée de la législature. Le Gouvernement, dans cette tâche, souhaite évidemment bénéficier de votre appui.

Je crois que Disraëli a affirmé que le rôle des hommes d'Etat dans une démocratie était de réaliser par la réforme ce qui, en d'autres lieux ou en d'autres circonstances, aurait exigé une révolution.

M. Jacques Duclos. C'est une référence que Disraëli...

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Le Gouvernement est persuadé que les hommes d'Etat que vous êtes saurez, dans un domaine en pleine évolution, s'associer à la naissance d'une réforme. (*Applaudissements au centre, à droite et sur divers bancs à gauche.*)

Mme le président. La parole est à M. Pellenc, rapporteur général de la commission des finances.

M. Marcel Pellenc, rapporteur général de la commission des finances. Mes chers collègues, M. le secrétaire d'Etat aux finances a exposé, avec beaucoup de détails et beaucoup de talent, le projet de réforme fiscale dans l'optique de ceux qui ont la charge de pourvoir à la rentrée de l'impôt et d'assurer les recettes destinées au fonctionnement des services publics.

Nous, nous devons, quoique ayant une égale préoccupation d'assurer le bon fonctionnement des services publics, examiner ce projet dans une optique quelque peu différente : l'optique du contribuable dont, en définitive, nous sommes, n'est-il pas vrai, les représentants.

C'est en quelque sorte de la confrontation de ces deux aspects de la réforme fiscale, ou plutôt de ces deux optiques dans lesquelles on peut voir la réforme fiscale, que doit se dégager, au sentiment du moins de votre commission des finances, la solution que nous considérons, je n'ose pas dire la meilleure, mais la moins mauvaise à l'heure actuelle, en matière non pas de réforme fiscale — puisque cette expression un peu prétentieuse a été modifiée par l'Assemblée nationale elle-même qui, la première, quoique jeune d'expérience, y a déjà pensé — mais en matière d'aménagements fiscaux.

Eh bien ! examinant le projet dans cette optique du contribuable, nous avons l'obligation de nous demander d'abord ce que réclament depuis des années, sous la IV^e République...

M. Jacques Duclos. Et bien avant !

M. le rapporteur général. ... et bien avant ! évidemment... ce que réclament nos concitoyens, et Dieu sait parfois avec quelle véhémence, lorsqu'ils demandent que l'on procède enfin à la réforme fiscale.

Bien entendu, je suis en plein accord avec M. le secrétaire d'Etat lorsqu'il dit que la nécessité de cette réforme provient du fait qu'on se trouve en présence d'un appareil fiscal fait de débris et de morceaux qui ont été juxtaposés sans autre idée directrice que l'imagination des dirigeants du moment placés devant la nécessité de satisfaire dans l'immédiat à des besoins croissants de l'Etat et devant l'obligation de boucher les trous qui s'ouvraient sans cesse dans nos budgets.

La charge fiscale est devenue ainsi anormalement lourde, stérilisant l'esprit d'initiative et l'effort créateur, et au grand dommage de notre expansion économique.

Elle est devenue, par ailleurs, d'autant plus insupportable qu'étant mal répartie, on ressentait plus durement les injustices qui frappaient certaines catégories de la population. Or, le projet actuel, quoique renfermant un certain nombre de dispositions heureuses, je m'empresse de le dire à cette tribune, destinées essentiellement, à protéger l'assujetti contre un certain arbitraire administratif, ne semble pas apporter à la situation actuelle des modifications très sensibles. Comme l'Assemblée nationale l'a reconnu — je l'ai dit tout à l'heure — il s'agit de simples aménagements fiscaux pour lesquels on n'a pas fait exagérément preuve d'imagination. Ce système fiscal tire, en effet, son origine de la première guerre mondiale. Sa base est toujours la fiscalité de M. Caillaux. On n'a pas tenu compte que, depuis, à la suite de la Libération, les activités de l'Etat se sont étendues à des domaines infiniment vastes, que tout un ensemble d'institutions sociales ont profondément modifié la notion d'épargne, enfin, que nous sommes aujourd'hui à l'heure des avions à réaction et des machines électroniques et que nous serons demain à l'heure de l'automatisme et de la domestication de l'atome !

On aurait du moins souhaité trouver dans ce projet un certain nombre d'idées directrices, de principes qui amorcent, comme le disait fort justement tout à l'heure M. le secrétaire d'Etat, cette évolution, ce travail continu qui doivent, paraît-il, se poursuivre tout au long de la législation !

Eh bien ! mes chers collègues, ce que demandent les assujettis, c'est la simplification d'abord...

M. Jacques Boisrond. Très bien !

M. le rapporteur général. ...ensuite la justice et l'allègement fiscal car ils considèrent comme juste, il faut bien le dire, ce qui fait peser sur leurs épaules une charge moins lourde.

Or cette réforme supprime-t-elle les décimes exceptionnels créés en 1956 pour alimenter le fonds de solidarité ? Allège-t-elle le moins du monde tout ou partie de ces impôts, dont on nous a dit chaque fois qu'ils étaient exceptionnels et temporaires, ceux que cette assemblée a voté à la demande de M. Félix Gaillard et à la demande de M. Pflimlin, ceux aussi qu'elle n'a pas votés et qui ont été imposés au peuple par une ordonnance à la fin de l'année dernière ?

Pas le moins du monde ! il n'y a pas la moindre trace d'allègement de ces divers impôts, dit « exceptionnels ».

M. Jacques Boisrond. Très bien !

M. le rapporteur général. Comment alors se présente la réforme fiscale dont, tout à l'heure, M. le secrétaire d'Etat a dit qu'elle représentait certains allègements fiscaux ? Précisons par quelques chiffres ce que nous pouvons appeler les contours financiers de cette réforme et voyons si elle apporte bien, au total, 25 milliards d'allègements.

En 1959, et je prends un papier pour citer des chiffres précis sous le contrôle de M. le secrétaire d'Etat, l'ensemble des impôts, dont la plupart avaient été décidés à titre exceptionnel, ont rapporté 4.950 milliards. En 1960, compte tenu de la reprise économique escomptée par les pouvoirs publics et selon les documents budgétaires que vous examinerez dans quelques jours, l'appareil fiscal actuel, y compris les impôts exceptionnels, devrait rapporter un supplément d'environ 260 milliards.

On aurait pu croire que l'on aurait profité de cette plus-value de 260 milliards escomptée pour 1960 pour apporter quelques allègements, mais d'après les projets établis par les services du ministère des finances, 225 milliards sur ces 260 tomberaient dans les caisses de l'Etat et 25 serviraient à la détente de la pression fiscale, c'est-à-dire à un allègement de la charge fiscale, laquelle se montera à 5.300 milliards l'an prochain.

Est-il exact, d'ailleurs, qu'il y ait un allègement de 25 milliards ?

Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous reprocherai d'avoir péché par omission car, s'il y a bien 25 milliards d'allègements dans ce

texte, dans la loi de finances que vous étudiez, mes chers collègues, bientôt, sont prévues d'autres ressources fiscales : 28 milliards qui étaient auparavant affectés au fonds routier, plus une trentaine de milliards provenant de diverses impositions, celle des appareils à sous, par exemple.

Je vous demande dans ces conditions si l'on peut parler d'un allègement de 25 milliards de la fiscalité totale en 1960 ?

A la vérité, on fera bénéficier cette année un certain nombre de contribuables, ceux qui sont assujettis à la taxe proportionnelle, à la taxe progressive, les personnes physiques, d'un certain nombre d'allègements : d'abord ces 25 milliards que l'on récupérera et au-delà sur les fonds affectés aux routes — c'est-à-dire que la diminution des impôts sur le revenu des usagers se traduira par un moins bon entretien des routes et des chemins — ensuite les 45 milliards prélevés sur les entreprises, sur l'outil de production, élément de l'expansion économique du pays.

Quoi qu'il en soit, il n'y a pas d'allègement de la fiscalité totale en 1960. Au contraire, l'Etat prend pour ses dépenses l'ensemble des recettes fiscales que l'économie peut apporter par ses développements normaux !

Dans ces conditions, mes chers collègues, que va-t-il se passer pour les personnes physiques, c'est-à-dire pour les contribuables avec qui nous sommes en rapport ?

Il y aura bien entendu cet allègement de 25 milliards réalisé au détriment des chemins et des routes, plus 45 milliards qui seront pris à l'entreprise française de production. Cela fera en effet 70, 75 milliards, car l'on a trouvé quelques milliards supplémentaires, par ailleurs. Voilà la masse dont au total les personnes physiques seront soulagées ! Mais il s'agit de savoir de quelle façon et par quel mécanisme.

M. le secrétaire d'Etat l'a dit tout à l'heure : nous allons supprimer deux taxes pour les fusionner en une taxe unique. Oui, mais dans un délai indéterminé selon le projet initial du Gouvernement, dans deux ans depuis le vote de l'Assemblée nationale. En attendant, on fera une taxe, la « taxe temporaire », qui ressemble comme une sœur à la taxe proportionnelle ; ensuite on unifiera. Par ailleurs, une réfaction supplémentaire de 4 points l'année prochaine, puis de 5 points sera effectuée pour l'imposition des sommes que les salariés devront déclarer. Puis en fera des retenues qui seront de 12 et 24 p. 100 selon qu'il s'agit d'obligations ou d'actions. A noter que pour les actions, on porte de 22 à 24 p. 100 la retenue à la source au moment du paiement des coupons. Ce sera là quelque chose d'analogue à l'acompte provisionnel que l'on nous demande de payer trois fois par an, un acompte provisionnel que paieront les détenteurs de revenus mobiliers par l'intermédiaire des banques.

En définitive, ce qu'il importe de savoir, ce n'est pas tant le mécanisme de ces opérations.

Plaçons-nous, comme je le disais tout à l'heure, dans l'optique de l'usager, du citoyen français, à qui vont s'appliquer ces dispositions, et voyons si pour lui, puisqu'il n'y a pas d'allègement global, il y a véritablement des allègements individuels lui apportant plus de justice et une simplification.

Eh bien ! mes chers collègues, si vous vous référez à mon rapport, vous trouverez, à la lecture des taux appliqués aux diverses tranches, à la lecture des exemples que nous avons demandé au ministère des finances de nous fournir, à quoi aboutit en définitive ce mécanisme fort ingénieux, mais dont la justification, dans l'esprit de ceux qui auront à payer, ne pourrait se manifester d'une manière péremptoire que si véritablement elle correspondait à une réalité concrète avantageuse pour eux.

A la lecture de tout cela, on constate, par exemple, pour une tranche de revenu imposable de 3 millions, que la situation est certainement meilleure dans le système proposé par le Gouvernement que dans le système actuel ; mais ce que l'on ne dit pas — c'est là un deuxième péché par omission de M. le secrétaire d'Etat — c'est que la définition de la tranche imposable n'est plus la même, qu'on a changé la règle du jeu. (*Très bien ! à gauche.*)

En vertu de la nouvelle règle on passe, d'une année à l'autre, et dans la plupart des cas à revenu égal, dans la tranche immédiatement supérieure, si bien qu'en réalité, alors que bien des illusions ont pu naître de ce projet, il pourra provoquer ensuite bien des déceptions, car la situation de nombre de contribuables sera...

M. André Cornu. Aggravée !

M. le rapporteur général. ... non pas indifférente à l'application de tel ou tel système, mais considérablement aggravée.

Mes chers collègues, je ne veux pas, malgré toute la confiance que vous me témoignez, je le sais, que vous vous fiez à mes seules affirmations. Je vous demande donc de suivre avec moi, sur mon rapport, ce qui va se passer dans divers cas — qui ne

sont pas des cas limites — mais qui sont ceux de la majorité des Français.

Prenons le cas d'un jeune ménage qui s'installe. Il n'a pas d'enfant ; il exerce une profession artisanale, commerciale ou agricole ; il est au régime du forfait et il a un revenu net modeste : un million — vous avouerez que c'est modeste ! A l'heure actuelle — page 53 du rapport — ce jeune ménage paie 220.390 francs d'impôt ; avec le nouveau système, si l'on se fie à ce tableau, il va payer 183.560 francs, soit une réduction de 37.000 francs !

Mais supposez que ce jeune ménage ayant, comme tous les jeunes ménages, des difficultés à se loger, ait souscrit un emprunt de plusieurs centaines de milliers de francs pour l'accession à la propriété dans le cadre des habitations à loyer modéré. Admettons qu'il doive payer, au titre de son emprunt, un intérêt annuel de 150.000 francs. Cela aura pour effet — reportez-vous toujours à mon rapport — comme cette somme ne sera plus déductible de sa déclaration, de rendre désormais cette somme passible de 33.000 francs d'impôts, y compris la taxe spéciale du fonds de solidarité. Comme de surcroît il ne pourra plus déduire sa cote mobilière ni les taxes annexes qui se rattachent à la cote mobilière, les impôts que devra payer ce jeune ménage compenseront et peut-être même dépasseront — dans une mesure minime, je le reconnais — ce que l'illusion qu'ont fait naître les sirènes gouvernementales pouvait lui donner à espérer.

M. le secrétaire d'Etat. Voulez-vous me permettre de vous interrompre ?

M. le rapporteur général. Je vous en prie.

Mme le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le secrétaire d'Etat. J'indique au Sénat que les intérêts en question, concernant les sommes empruntées pour l'acquisition d'un logement, cas auquel M. le rapporteur général se réfère, sont déductibles dans la législation actuelle et restent déductibles dans le projet gouvernemental.

M. le rapporteur général. Monsieur le secrétaire d'Etat, le projet gouvernemental n'avait pas prévu la déductibilité de ces intérêts. Il a certes prévu la déductibilité des intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition d'un immeuble, mais il n'a pas prévu la déductibilité des intérêts des emprunts contractés pour l'apport dans une société d'habitations à loyer modéré. En effet, celui qui apporte ses fonds dans une telle société n'est pas propriétaire ; il ne le devient qu'à terme. (*Très bien ! très bien !*) Il ne peut donc faire figurer les intérêts dont il s'agit sur les feuilles bleues relatives au revenu foncier et dans le système proposé par le Gouvernement il n'aurait pas pu non plus les déduire du revenu global sur la feuille blanche.

C'est tellement vrai que la commission des finances présentera un amendement au projet sur ce point, amendement que le Sénat — soyons-en certains — votera à l'unanimité précisément pour pallier dans ce qu'elle a de plus choquant la mesure que vous envisagez. (*Applaudissements au centre et sur un certain nombre de bancs à gauche et à droite.*)

Mes chers collègues, je voudrais maintenant évoquer une autre catégorie de nos concitoyens, laquelle se chiffre également par plusieurs centaines de milliers ; il ne s'agit donc pas de cas limite. Je veux parler des « cadres » dont vous savez qu'ils concourent directement à la bonne marche de notre appareil économique et dont nous devrions nous préoccuper dans cette tâche de redressement national à laquelle nous sommes tous attachés.

On oublie que ce sont eux qui, dans toutes nos activités, dans toutes nos entreprises, petites ou grandes, étudient, orientent, dirigent, combinent, coordonnent à des niveaux divers tous les éléments permettant d'associer les forces de la machine et de l'homme. On oublie qu'au-delà des frontières de leurs strictes obligations professionnelles, ce sont ces « cadres » qui, par leur ascendant, par leur formation intellectuelle et morale, constituent, on peut bien le dire, l'élément de stabilité sociale dans notre pays. (*Nouveaux applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Or, au cours de quinze années d'inflation et après les sept dévaluations successives qui ont fait tant de ravages dans de nombreuses couches de la population française, ces « cadres » ont vu leur situation se dégrader progressivement par suite de l'écrasement de la hiérarchie lors des revalorisations de traitements, chaque fois l'éventail de salaires étant malheureusement un peu plus refermé.

On aurait pu espérer alors que le Gouvernement, se rendant compte de cette situation et soucieux de lui porter remède, ne fût-ce que dans une faible mesure, aurait profité de cette réforme fiscale pour essayer d'atténuer un peu ce que cette situation a de choquant.

Ce projet donne-t-il satisfaction sur ce point ? C'est vous encore qui allez en juger, mes chers collègues.

Remarquons d'abord que la discrimination faite par l'article 3 bis du projet entre salariés qui gagnent moins de 100.000 francs par mois et les autres, quant à la possibilité de déduire dans la déclaration les allocations de salaire unique et de la mère au foyer, n'est pas simplement en soi choquante, mais aussi ridicule dans son application — je vous le démontrerai tout à l'heure par des chiffres, quand nous passerons à l'examen de cet article — car elle aboutit à ce résultat que plus on a de charges de famille et plus on est taxé.

Mais laissons cette question de côté, car cela ne porte en définitive que sur quelques dizaines de milliers de francs de surcharge fiscale et pour tout dire ce n'est pas un élément très important à côté de ce que maintenant je vais vous signaler.

Vous savez, mes chers collègues, que nombreux sont ceux qui, parmi les « cadres » salariés, peuvent épargner un peu. Les autres salariés, je vous le montrerai à propos de la loi budgétaire, ont vu leur pouvoir d'achat tellement dégradé depuis des années qu'ils ne peuvent plus épargner. Les « cadres », dis-je, peuvent encore un peu épargner, ou du moins ils ont pu épargner un peu au cours des années précédentes.

Vous savez que bien souvent des gouvernements — et même le Gouvernement actuel — ont préconisé, par l'entremise de ses représentants les plus autorisés, d'associer le personnel salarié des entreprises au fonctionnement de ces dernières. Aussi certaines entreprises ont-elles parfois encouragé leurs personnels à souscrire par exemple à une augmentation de capital. Or, ces personnels — qui sont le plus souvent des « cadres » salariés — ne sont pas composés de capitalistes disposant immédiatement des fonds nécessaires pour fournir les apports indispensables pour participer au développement de leur entreprise ou de toute autre entreprise intéressée à l'expansion de l'économie générale du pays.

Il en est de même lorsqu'un salarié veut se loger et doit emprunter pour fournir l'apport obligatoire pour accéder à la propriété.

Dans les deux cas, l'intéressé est dans l'obligation de contracter un emprunt et de payer des intérêts.

Prenons encore un exemple, mes chers collègues. Il se trouve cette fois-ci à la page 51 de mon rapport : il s'agit d'un salarié qui touche un traitement de 275.000 francs par mois. Je prends 275.000 francs pour être, au point de vue du revenu taxable, en concordance avec le tableau fourni par le ministère des finances. Ce salarié a contracté un emprunt en se disant que sur son traitement il pourrait réserver une part d'à peine 10 p. 100, disons 25.000 francs par mois, pour couvrir les charges d'intérêts de cet emprunt. Il a organisé sa vie de famille depuis des années, compte tenu de cette charge. Il s'agit donc d'un revenu de trois millions par an.

Supposons que ce salarié ait deux enfants. Avec le régime actuel, il paie 331.650 francs d'impôts ; avec la réforme fiscale en 1960 il ne paierait que 305.250 francs. Il se réjouit, bien sûr. Il se dit que cette réforme fiscale a du bon, qu'il va payer 26.000 francs de moins que l'an dernier. Mais comme n'est plus déductible l'intérêt de la dette qu'il a contractée, comme à l'imposition qui frappera cet intérêt s'ajoute le dixième au titre du fonds national de solidarité, comme il lui faudra compter dans ses revenus, sans pouvoir la déduire dorénavant, sa cote mobilière et d'autres petits éléments annexes, tout compte fait — je vous demande, monsieur le ministre, de me reprendre si je me suis trompé — il paiera en réalité entre 75.000 et 80.000 francs de plus que l'an dernier.

A gauche et à droite. Cela s'appelle une réduction.

M. le rapporteur général. Aussi, mes chers collègues, je dis au Gouvernement : prenez garde, car le pays qui néglige, qui dévalorise, qui frappe aveuglément ses « cadres » finit par s'aliéner un des éléments les plus solides de sa stabilité sociale et de sa stabilité politique. (*Applaudissements à gauche.*)

Mes chers collègues, il ne me reste plus qu'à prendre un dernier exemple parce que je ne veux pas abuser de votre attention. C'est pour une petite satisfaction personnelle, que vous me pardonnerez parce qu'il me permettra de mettre en lumière l'esprit dans lequel les administrations financières ont conçu ce projet. C'est le cas de l'un de ces innombrables ménages de petits rentiers que les dévaluations successives ont amenés presque aux confins de la misère et qui disposent de revenus qui autrefois auraient sans doute représenté une fortune mais qui maintenant leur permet tout juste de vivre.

Prenez l'exemple de ce ménage de petits rentiers qui disposent de 400.000 francs par an. Le mécanisme imaginé aujourd'hui n'est pas une amélioration car le taux a été augmenté de 2 p. 100 pour les actions. Au moment où ce petit rentier touchera ses 400.000 francs on lui retiendra à peu près

100.000 francs, en réalité 96.000 francs si ce sont des actions, un peu moins s'il y a un mélange d'actions et d'obligations. En somme on lui dit : on vous retient cette somme, mais elle est quand même à vous, on vous la rendra !

En vérité c'est nous Assemblée nationale, c'est nous Sénat qui avons ajouté : on vous la rendra, car le projet gouvernemental prévoyait — et c'est là que je veux vous montrer l'esprit de l'administration fiscale — que ces 100.000 francs qui étaient un acompte sur les impôts, pour le petit ou le moyen rentier — car de gros rentiers, je n'en connais pas à l'heure actuelle — ne leur auraient pas été rendus. Car, d'après le projet gouvernemental si l'intéressé n'était pas imposé à l'impôt sur le revenu, ce qui est le cas d'un ménage de rentiers n'ayant que 400.000 francs de revenus, le crédit d'impôt n'était pas restitué. Je veux bien admettre que c'était une erreur, que l'administration a travaillé dans la précipitation — pas autant que nous mêmes, d'ailleurs. Pourtant, ce dont nous nous sommes aperçus dans les quatre jours dont nous avons disposé pour l'examen du projet, l'administration en quatre mois aurait pu elle aussi s'apercevoir de cette erreur et l'éviter. (*Applaudissements à gauche, au centre et à droite.*)

Je prends acte, en tout cas, que M. le ministre nous a déclaré tout à l'heure que cet argent serait rendu aux rentiers ; mais, pour en être bien sûrs, nous vous demanderons de voter l'amendement rédigé par la commission des finances. Il est bon d'enregistrer une déclaration à la tribune, il vaut mieux encore que cette promesse soit inscrite dans le texte pour rassurer un certain nombre d'esprits qui en ce moment sont inquiets (*Applaudissements.*)

Mes chers collègues, vous allez me demander : qui va profiter de cette réforme fiscale ? Puisqu'il y a allègement, dans une certaine mesure, de l'impôt sur les personnes physiques, il y aura un certain nombre de bénéficiaires.

Elle va profiter essentiellement, c'est vrai, pour des sommes d'ailleurs minimes — je pourrais donner des exemples — à un certain nombre de petits contribuables ayant de nombreux enfants. Cela est exact, par le jeu de la décote de 7.000 francs par part, mais aussi aux gros et même très gros contribuables célibataires, exactement ceux ayant plus de 6 millions de revenus par an. Voilà les deux pôles du profit, si je puis dire, en ce qui concerne cette réforme fiscale.

Mais les classes moyennes, celles dont nous venons de parler — et dont les rentiers faisaient autrefois partie — ces cadres, ces salariés, ce sont eux qui seront les moins favorisés et qui, dans bien des cas, seront gravement pénalisés.

Je vous laisse donc le soin de juger en conscience si, au point de vue de la justice fiscale, ce projet correspond véritablement aux sentiments, je dis même au désir, je devrais dire aux exigences, des populations que nous représentons. Alors, je dis : non !

Votre commission, mes chers collègues, a aussi apporté sur ce projet un certain nombre de modifications, bien entendu, car il ne s'agit pas simplement de critiquer. Je vous ai présenté une critique de ce projet, tel qu'il nous a été transmis et qui constitue le document sur lequel vous devrez délibérer, selon le nouveau mécanisme législatif. Nous vous proposons donc d'apporter des amendements à ce texte que le Gouvernement défend. Nous ne pouvons évidemment proposer que des modifications de détails destinées à rendre la réforme moins mauvaise, moins nocive pour l'économie. Les dispositions constitutionnelles ne nous permettraient pas d'aller au delà et de remplacer par une conception qui nous aurait été propre et qu'il nous aurait fallu élaborer en quelques jours — mais nous en étions capables (*Sourires*) — la conception gouvernementale qui est mûrie depuis plusieurs mois.

Des amendements vous seront donc présentés. Nous formulons ardemment le souhait que le Gouvernement les accepte tous, comme notre assemblée, j'en suis convaincu, les acceptera à l'unanimité. Nous n'avons aucun intérêt à voir se détériorer un peu plus, soit auprès des organisations familiales, soit auprès des salariés, soit auprès des groupements de défense des cadres ou des représentants des classes moyennes un climat social qui a déjà été bien malencontreusement altéré par certaines maladroites commises, par exemple à l'égard des anciens combattants. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

Venons-en maintenant, mes chers collègues, au deuxième point : les simplifications. M. le secrétaire d'Etat nous a fait à cette tribune une démonstration, d'ailleurs séduisante pour l'esprit, de ce que comportait comme simplifications la réforme qui vous est proposée. Voyons comment cela va se traduire dans la réalité. On ne prévoit évidemment pas le moindre changement en ce qui concerne les feuilles d'impôts. Les formules de déclaration auront la même texture que par le passé.

Par contre, les dispositions prévues par l'administration en ce qui concerne les revenus mobiliers viennent introduire dans

les dispositions anciennes des complications dont vous reconnaîtrez qu'elles seront effroyables — j'emploie le terme à dessein et en pesant bien le mot — par rapport à ce qui existe à l'heure actuelle, et je vais vous le démontrer.

Mes chers collègues, quels sont les contribuables qui, à l'heure actuelle, accomplissant leur devoir civique n'ont pas souscrit quelques bons ou quelques actions émises par le Gouvernement ou les entreprises nationales, n'ont pas souscrit aux emprunts Pinay? Quels sont les contribuables qui n'ont pas quelques valeurs mobilières, si minime en soit leur nombre, actions ou obligations?

Pour eux, que va-t-il se passer? Ecoutez, mes chers collègues, écoutez, et, si ce que je vais dire est plus fait pour être lu que pour être entendu, je vais vous le dire tout de même pour que vous le retrouviez dans le *Journal officiel* de demain, afin que vous puissiez, le cas échéant, vous y reporter, car la question est difficile à suivre et moi-même je suis obligé de consulter mes notes, sans quoi je m'y perdrais!

La taxe proportionnelle sur les coupons et valeurs immobilières est supprimée; mais, au moment où la banque paie un coupon, elle fait une retenue qui ne constitue qu'un acompte sur le montant de l'impôt qui sera ultérieurement demandé au contribuable. Cet acompte n'est pas uniforme. Il est de 0 p. 100 pour certains titres comme les rentes, de 12 p. 100 pour les obligations négociables et de 24 p. 100 pour les autres titres.

Dorénavant, du fait de la retenue à la source de cet acompte, lorsqu'il s'agira pour le contribuable de remplir sa feuille d'impôt, le montant du revenu à inclure ne sera plus, comme autrefois, le montant de ce qu'il a touché à la banque, mais ce sera le montant brut de ce qu'il aurait dû recevoir. Le contribuable connaîtra bien en général ce qu'on lui a donné, mais il sera dans l'ignorance du montant brut de ses coupons, surtout si on lui fait un virement global à son compte bancaire ou à son compte de chèques postaux. Il ne saura pas non plus quel est le montant de son crédit d'impôt.

Il faudra donc qu'il fasse lui-même le point de la situation pour savoir où il en est et qu'il reconstitue, à partir des sommes qu'on lui a versées, le montant brut du revenu de ces coupons en multipliant la somme qu'il a touchée par 100/76 dans le cas des actions, par 100/88 dans le cas des obligations. Par ailleurs, il devra calculer le crédit d'impôt en multipliant ce qu'il aura touché par 24/76 en ce qui concerne les actions et par 12/88 en ce qui concerne les obligations. (*Exclamations sur de nombreux bancs.*)

M. François Schleiter. C'est clair!

M. le rapporteur général. Attendez, mon cher ami, tout à l'heure vous allez bouillir.

M. Louis André. Cela ne fait que commencer.

M. le rapporteur général. Oui, ce n'est que le début. (*Rires.*)

Il est vrai que l'établissement payeur de coupons, ou la banque qui a la garde des titres si ceux-ci sont en dépôt, lui fournira sans doute le relevé, comme elle le fait à la fin de l'année, de ce qu'il faut déclarer et de son crédit d'impôt, mais ce contribuable devra le reproduire quand même dans sa déclaration. Cela va supposer trois colonnes supplémentaires indiquant, par nature de titre exonéré, par obligation, par action, le montant du crédit dont il dispose et ce qu'il a touché.

Cela est déjà fort compliqué, mais je vous disais que ce n'était rien. Je ne parle que du régime définitif; mais, pendant deux ans, nous allons avoir le régime transitoire, dont vous a parlé ici M. le secrétaire d'Etat aux finances, régime pendant lequel sera due une taxe complémentaire, dont le taux sera de 9 p. 100 l'an prochain. Cette taxe sera due sur l'acompte de 24 p. 100 retenu sur les actions et la moitié de la taxe sur l'acompte de 12 p. 100 retenu sur les obligations, ce qui vient encore compliquer le problème.

Alors, cette fois-ci, si la banque aussi bien que le contribuable veulent faire le point pour savoir quel est le crédit d'impôt, il faudra multiplier par 15/76 le net touché pour les actions et, pour les obligations, par 75/880.

M. Bernard Chochoy. C'est plein de simplifications! (*Rires.*)

M. Jacques Boisornd. Mais le ministre n'écoute pas!

M. le rapporteur général. Il s'expliquera après. Il nous indiquera que tout cela n'est pas vrai. Je ne demande d'ailleurs qu'à le comprendre et à le reconnaître.

Pour les actions, le contribuable devra déclarer les 91/75 de ce qu'il a touché et, pour les obligations, les 955/880 du net perçu.

Mais, mes chers collègues, ce n'est pas tout!

J'aborde la question que M. le secrétaire d'Etat a évoquée à la tribune, celle des sociétés d'investissements qui constituent un écran neutre au point de vue de l'impôt. Or, supposez que notre contribuable ait eu la malencontreuse idée, cédant aux instances de l'Etat, d'apporter ses fonds à une société d'investissements et par conséquent reçoive de celle-ci des dividendes. Les sociétés d'investissements font des placements d'actions et l'obligations pour le compte de leurs actionnaires; c'est elles qui, lorsqu'elles auront à payer les coupons, retiendront les acomptes qui serviront au paiement des impôts, non pas les leurs, puisqu'elles n'en paient pas, mais de leurs actionnaires. Les portefeuilles des sociétés d'investissements sont constitués par des actions, des obligations, des rentes, des titres d'outre-mer, lesquels bénéficient également d'un régime spécial — il ne faut pas l'oublier — de telle sorte qu'elles devront donner à chacun de leurs adhérents, en vertu d'une rédaction que le Gouvernement a d'ailleurs proposée sur ce point, un crédit d'impôt représentant sa quote-part de crédit dans la moyenne de ce qui aura été retenu à la société d'investissement, en fonction du nombre d'actions qu'il détient dans cette société d'investissement. Cela représente sur la feuille de déclaration de l'intéressé autant de lignes qu'il y a de sociétés d'investissements auxquelles il peut participer.

Quelles en seront les conséquences pratiques? Il convient de les examiner tant du point de vue de la déclaration que du contrôle. Pour la déclaration, on peut dire: le contribuable n'a pas besoin de s'en occuper, c'est la banque qui fera ces opérations pour lui. Soit!

Mais le contrôle? Quand le contribuable dira qu'il déclare tant, il faudra bien que le fisc effectue un contrôle. Il va donc falloir qu'il tienne un état de la situation de chaque contribuable, état qui lui permettra de voir quelles sont les diverses catégories de titres qu'il détient de manière, au vu de sa déclaration, à ne pas lui accorder un crédit d'impôts supérieur à celui auquel il a droit en réalité.

Il faudra donc un échange de correspondance entre l'administration et les banques pour exercer des recoupements, ce qui entraînera inévitablement des complications, et j'ai pris contact aussi avec des délégations qui sont venues spontanément me dire combien serait excessif le travail qui leur serait ainsi demandé.

Ce travail ne pouvant pas être effectué par des auxiliaires, est-ce bien le moment, alors que nous réclamons à cor et à cri des réformes de structure, de compliquer encore la tâche des administrations, et surtout des administrations financières, qui ont déjà bien assez à faire, et d'engager des dépenses nouvelles pour permettre à ces administrations de remplir leur tâche en raison des complications que l'on va apporter?

Mais il y a un dernier argument qui a sa valeur. C'est l'argument psychologique. Vous savez qu'avec le régime actuel, au mois de février de chaque année, le contribuable, quand il fait sa déclaration, trouve dans tous les journaux, avec des barèmes qui sont simples, les éléments qui lui permettent de calculer la somme dont il sera redevable au fisc. Par conséquent, il se rend compte à peu près, quand il reçoit sa feuille d'impôts, si son chiffre correspond au calcul approximatif qu'il avait fait. Psychologiquement, il est au courant à l'avance de ce qu'il doit payer.

Maintenant, le contribuable ne peut pas savoir, jusqu'au moment où il est en possession de tous ces éléments ou jusqu'au moment où il a fait faire ce calcul compliqué par des spécialistes qualifiés ce qu'il devra exactement au fisc. Et quand il sera taxé, sa première réaction sera de demander à son contrôleur des explications sur le calcul de son imposition.

Vous vous représentez quel sera alors le flot de correspondance et les complications supplémentaires que cela va entraîner dans les rapports entre le contribuable et l'administration fiscale.

Lorsque j'ai dit cela à la commission des finances, un certain nombre de mes collègues, connaissant mes origines sans doute, m'ont adressé une boutade. Ils m'ont dit: « Monsieur le rapporteur général, dorénavant nous voyons qu'il faudra être polytechnicien pour remplir sa feuille d'impôts. » Et à travers l'amitié qui nous lie tous — le mot n'est pas trop fort — à la commission des finances, j'ai senti percer une petite allusion que vous comprenez aussi bien que moi, monsieur le ministre, et je dirai, mon jeune camarade.

Un sénateur à gauche. C'est du charme!

M. le rapporteur général. On voulait sans doute dire par là que ces grandes conceptions intellectuelles, qui séduisent l'esprit, évidemment, sont imputées trop facilement peut-être, pour la renommée de notre école, aux hommes qui en sont issus, auxquels on reproche de ne pas avoir au point qu'il conviendrait, le sens des réalités concrètes. Tout cela a amené mes collègues à penser comme moi, ils ne me l'ont pas dit, mais j'ai eu le sentiment...

M. le secrétaire d'Etat. Voulez-vous me permettre de vous interrompre ?

M. le rapporteur général. Laissez-moi achever ma phrase, monsieur le ministre. C'est moi qui suis Méridional et c'est vous qui êtes plus impatient que moi ! (*Sourires.*) Mes collègues, disais-je, avaient bien senti que les auteurs de ces conceptions, fort séduisantes pour l'esprit, perdent un peu de vue les complications inextricables que, sur le plan des réalités humaines, elles peuvent parfois entraîner. (*Applaudissements à gauche et sur divers bancs au centre.*)

Monsieur le ministre, je vous cède maintenant bien volontiers la parole.

Mme le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat, avec la permission de l'orateur.

M. le secrétaire d'Etat. Je m'expliquerai sur le fond à la fin de votre exposé, monsieur le rapporteur général, mais j'indique dès maintenant que ces dispositions résultent du vote d'un amendement que M. Ferri, qui n'est pas polytechnicien comme vous et moi, a déposé à l'Assemblée nationale.

M. le rapporteur général. Je me réjouis de cette mise au point, car nous aurions été confondus dans la même appréciation, monsieur le secrétaire d'Etat, vous, moi et de nombreux collègues de notre école qui siègent sur les bancs de cette assemblée. Je suis heureux de cette précision que vous venez d'apporter. Il vous appartient, à vous comme à moi-même, de dire à ceux qui perdent le sens de ces réalités humaines qu'il faudrait avant tout s'y référer.

Mes chers collègues, comme je ne veux pas lasser votre attention, je passerai plus rapidement sur la suite du projet car je me réserve, soyez tranquilles, de faire tous les développements utiles au moment du passage à la discussion des articles.

Je vous ai dit que, pour les entreprises et les sociétés sous prétexte que la stabilisation de la monnaie est assurée, et dans un souci de sincérité, on invite à l'heure actuelle les entreprises à réévaluer leur bilan et à supprimer leur décote pour stocks. Tout cela est fort bien mais, à cette occasion, le fisc, qui n'oublie jamais ses droits, prélève 6 p. 100 sur ces deux postes ce qui fait, pour 1960, 45 milliards. Il est vrai qu'en contrepartie, précise le ministre des finances, et dans le dessein de donner à notre expansion économique une nouvelle impulsion on prévoit un système d'amortissement dégressif, c'est-à-dire une accélération dans le rythme des amortissements.

Notez qu'il existait déjà cinq catégories de régimes d'amortissements accélérés. Ce n'est donc pas une innovation. Et ces autres régimes étaient parfois tellement avantageux qu'on a demandé que, tout en appliquant ce nouveau régime envisagé par le Gouvernement, on laisse subsister au moins pendant cinq ans, le régime ancien. Ce qui prouve qu'il n'était pas si mauvais.

Mais je veux retenir simplement que l'on veut ainsi favoriser le développement des investissements. C'est une intention louable car, nous le verrons à propos de la discussion budgétaire, s'il y avait eu des investissements privés importants au cours de cette année, malgré les sommes qui sont venues de l'étranger pour s'investir, dit-on, chez nous, on en trouverait trace dans les statistiques qui proviennent des administrations fiscales. C'est là, en effet, qu'on voit ce qui s'investit en raison de la déduction des frais généraux des amortissements de ces investissements.

Or malgré ces sommes venues de l'étranger pour s'investir chez nous, en 1959 le chiffre des investissements en France a diminué de 2 p. 100. Cela prouve donc, ou que les capitaux qui sont venus chez nous ne sont pas investis et qu'on appelle investissements l'achat d'actions en Bourse, ou bien qu'ils se sont substitués à des capitaux français qui se seraient investis dans la même proportion. Mais cela prouve aussi que nos entreprises n'ont plus actuellement de fonds suffisants pour pouvoir effectuer un autofinancement et des investissements.

En tout cas, la seule observation que je voulais formuler, c'est qu'il devrait y avoir quelque logique dans notre politique, qui prétend développer l'économie, et que, si l'on veut pas des investissements, faciliter l'extension de notre économie, il ne faut pas dans le même temps prendre des mesures qui assèchent les trésoreries et empêchent les investissements de se réaliser.

Or le Gouvernement a envisagé un délai tellement court pour effectuer ces prélèvements de 3 et 6 p. 100 sur la réévaluation des bilans et décote sur stocks que cela revenait à dire qu'on ne pouvait faire aucun investissement au cours de la présente année.

Alors, votre commission des finances, tout en admettant, non sans réserve, ces diverses mesures a donné son accord à leur principe, mais, sur l'intervention de notre collègue M. Bousch, en permettant à ces sociétés d'étaler au moins dans le temps, sur une période double de celle envisagée par le Gouvernement, c'est-à-dire trois ans, la durée d'amortissement de ces investissements.

M. le secrétaire d'Etat a parlé tout à l'heure des finances locales. Il a abordé un sujet qui nous est cher d'une manière tout à fait particulière, à nous qui sommes presque tous des administrateurs municipaux, et il a montré quelles étaient les préoccupations auxquelles avait répondu le projet qu'il avait établi en ce qui concerne la réforme des finances locales.

Je ne veux pas m'y étendre, mais il est néanmoins un certain nombre d'éléments sur lesquels je dois appeler votre attention et surtout celle de M. le secrétaire d'Etat pour lui indiquer dès aujourd'hui, puisque ce projet doit être repris au mois d'avril, les limites des concessions que nous pourrions faire sur le plan des administrations municipales aux conceptions plus ou moins séduisantes de ses services.

M. Joseph Raybaud. Très bien !

M. le rapporteur général. Mes chers collègues, vous savez — M. le secrétaire d'Etat vous l'a dit tout à l'heure — que ce projet supprime la taxe locale. Le Gouvernement était préoccupé, bien entendu, beaucoup plus par certains incidents dans le recouvrement ou le contrôle de l'impôt que par la nécessité dans laquelle se trouvent les collectivités locales de faire face à leurs besoins. Ce souci d'ailleurs est fort louable — nous le reconnaissons — et nous l'aurions approuvé si, dans le même temps, les intérêts légitimes des collectivités locales avaient été sauvegardés.

Mais que proposait-on de substituer à la taxe locale ? D'abord la taxe sur les prestations de services, actuellement perçue au profit de l'Etat ; ensuite, les droits recouverts par l'Etat, frappant les mutations mobilières et immobilières à titre onéreux qui, déjà, dans le cadre de la législation actuelle, sont soumises à des surtaxes départementales et communales, et la moitié du produit de la taxe sur la carte grise.

Ainsi, mes chers collègues — et c'est cela qui est très important — en échange d'un impôt, dont le rendement suit fidèlement l'évolution économique, qui récompense l'effort des élus et leur esprit d'initiative lorsqu'il stimule l'activité industrielle et commerciale de leur commune, les collectivités locales n'auraient eu que des ressources de remplacement hybrides, qui n'offraient aucune garantie quant à leur volume pour les années futures. (*Applaudissements sur divers bancs.*)

Peut-être — je n'en disconviens pas — pour 1960, on aura fait une compensation exacte des recettes sur la base de 1959. Mais après, il y aurait eu ce phénomène, ce mécanisme que nous avons connu déjà à plusieurs reprises en matière de finances locales : un décrochage se serait produit, et, une fois de plus, les collectivités locales auraient été amputées d'une partie des recettes sur lesquelles elles étaient en droit de compter.

C'eût été un marché de dupes — l'expression n'est pas trop forte là non plus, monsieur le secrétaire d'Etat — et je puis vous dire que vous ne devez jamais compter sur notre assemblée pour accepter une formule qui se référerait aux termes que vous nous avez déjà exposés. (*Vifs applaudissements sur de nombreux bancs.*)

En tout cas, la question est simple, mes chers collègues. L'Assemblée nationale a fait disparaître ces dispositions, mais toutefois un amendement au projet de réforme fiscale, voté par surprise dans la précipitation des dernières heures de la séance de l'Assemblée nationale, a permis à certains d'en inférer — ce n'étaient pas des administrateurs locaux d'ailleurs — qu'on avait voté sur le principe de la suppression de la taxe locale.

M. le secrétaire d'Etat, fort loyalement d'ailleurs, s'est expliqué devant la commission des finances en déclarant qu'il n'en était rien, que la question restait entière, qu'on avait donné une mauvaise interprétation aux intentions gouvernementales et que le problème allait être entièrement revu. Je tiens à rapporter de telles affirmations qui sont conformes à la vérité.

Ce que je veux préciser, c'est que M. le secrétaire d'Etat a déclaré d'autre part « que le problème sera discuté au cours de la prochaine session parlementaire. Le Gouvernement déposera un projet ou plus exactement reprendra son projet en l'aménageant, s'il y a lieu, pour prévoir, d'une part, la suppression de la taxe locale et, d'autre part, des ressources de remplacement satisfaisant aux préoccupations légitimes des collectivités locales ».

La situation est claire. Le Gouvernement n'a pas renoncé à son projet. Il apportera, dit-il, un certain nombre de modifications susceptibles de donner satisfaction aux préoccupations légitimes des collectivités locales.

Nous en prenons acte, mais ce que je puis vous dire, monsieur le ministre, c'est que, ici, a été constitué, sous la présidence de notre collègue M. Descours Desacres, un groupe de 170 représentants des collectivités locales, qui ont des responsabilités à la tête de ces collectivités locales. Si jamais l'engagement que vous avez pris de trouver des ressources satisfaisant à l'ensemble des préoccupations légitimes que nous formulons n'était pas respecté, vous ne pourriez jamais compter sur notre assemblée

pour approuver un tel projet. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

Mes chers collègues, je vais en terminer. Je veux toutefois parler encore de la question de la réforme des droits de succession qui apporte une modification très réelle au régime antérieur en ce qui concerne du moins les taux des droits en ligne directe. C'est par conséquent l'un des bons éléments du projet. En ligne collatérale, je pense que nous nous entendrons avec le Gouvernement pour qu'il revienne aux propositions de sagesse faites par l'Assemblée nationale et par la commission des finances de notre assemblée. Nous souhaitons qu'il revienne à un texte qui taxe plus modérément les successions en ligne collatérale, car si l'on ne veut pas tuer la poule aux œufs d'or, il ne faut pas mettre des taux trop élevés qui encourageraient en réalité la fuite des capitaux. C'est ce que nous vous démontrerons par des chiffres et par l'expérience, car une fois déjà le Gouvernement avait établi pour les droits de succession des taux hors de proportion avec le bon sens et avec la raison. Or, l'année d'après, le Gouvernement a été dans l'obligation de venir nous dire, tant les fuites étaient grandes : « Revenez sur la mesure que j'avais proposée » !

Il y a aussi, mes chers collègues, une partie qui est excellente dans ce projet et c'est, si je peux me référer à une boutade de l'un de nos collègues, précisément tout ce que le Gouvernement n'y avait pas mis. (*Sourires.*)

La partie excellente de ce projet est celle relative au contentieux fiscal que l'Assemblée nationale et votre commission des finances, à la diligence de notre collègue M. Tron et de votre président, M. Roubert, a heureusement complétée.

C'est tout cela que nous avons fait en trois jours de travail. Le Gouvernement avait envisagé de renvoyer cette matière à un décret. C'était la seule chose qu'il avait envisagée après plusieurs mois de mise au point de ce projet. (*Sourires.*)

Les dispositions introduites par l'Assemblée nationale sont évidemment excellentes. Je vous avouerai que c'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles nous vous demanderons de voter ce projet.

Alors, voulez-vous maintenant que nous tirions les conclusions de tout cela ? J'en aurai ainsi terminé. Si nous faisons une récapitulation générale de tout ce que je vous ai dit, on peut se demander à bon droit si, dans le cas où le texte devait rester dans sa forme actuelle, c'est-à-dire sans les amendements que nous suggérons, par conséquent s'il n'était donc pas sérieusement amendé, ce qui pourrait militer en faveur de l'adoption de ce projet ?

M. Jacques Boisrond. Rien !

M. le rapporteur général. Je ne dis pas rien.

Mais le projet du Gouvernement appelle bien des réserves. En premier lieu, du point de vue de la simplification, c'est-à-dire de la diminution des formalités, des complications, des pertes de temps qui se traduisent en définitive, non seulement par la multiplication des tracés mais par des heures improductives, aussi bien pour le contribuable que pour le fisc, il n'y a rien, absolument rien, au contraire. Les feuilles d'impôts resteront dans leur présentation identiques, plus difficiles même à établir, plus compliquées à dépouiller et à contrôler.

A cela, aucun remède ne peut être apporté par la voie parlementaire si le Gouvernement ne renonce pas à cette partie de son projet.

Du point de vue de l'équité de l'établissement des charges, la taxation apporte indiscutablement quelques améliorations pour certains en raison de la décote qui est fixée, à l'heure présente, à 7.000 francs par part. Il en est de même pour les gros contribuables célibataires. Mais les améliorations demeureront illusoire pour beaucoup d'autres car, ainsi que les exemples que je vous ai soumis et qui concernent des centaines et des centaines de milliers de Français vous l'ont montré, leur situation sera inchangée ou même aggravée. En particulier, ce sera le cas de tous ceux qui, se situant au milieu de la hiérarchie sociale, entre le petit salarié et le bénéficiaire de gros revenus, constituent les cadres et les classes moyennes de la société. S'ils n'ont pas jeté l'intégralité de leurs appointements ou de leurs revenus sur le marché de la consommation, à une époque où ces capitaux auraient contribué à accélérer encore la dégradation de la monnaie, et si, cédant aux objurgations de l'Etat, ils ont épargné une partie de leurs appointements ou de leurs revenus en vue de contracter des emprunts, soit pour l'habitation, soit pour le développement de la production nationale, ou si ce sont des commerçants qui, ne voulant pas épuiser leur trésorerie, ont consenti, pour l'installation de leurs enfants, des dots qu'ils paient sous forme de rente, ceux-là, mes chers collègues, constateront, en général, une augmentation du montant de leurs impôts par rapport à l'an dernier.

Comment veut-on, en ce qui concerne les entreprises moyennes, alors qu'on institue un régime d'amortissement accéléré pour développer l'expansion — ce qui est le problème n° 1 pour la France — que cette expansion se développe si on la neutralise en même temps, par le prélèvement de 70 milliards, dont 45, rien que dans les neuf premiers mois de l'année de mise en vigueur du texte qu'on vous demande de voter ?

Alors comment voulez-vous que ces entreprises n'ayant pas de possibilités d'auto-financement, n'ayant pas accès, faute d'une politique rationnelle, en matière d'abaissement du loyer de l'argent, à des emprunts à des taux acceptables — à l'exception toutefois des grandes concentrations, des grands trusts industriels qui, eux peuvent accéder à des taux avantageux au marché du crédit public — comment voulez-vous que ces entreprises moyennes ou petites se modernisent ?

Ainsi, dans une économie qui ne peut recouvrer sa prospérité et se développer sans heurt, ni complications sociales, que dans la mesure où tous les rouages internes se développent au même rythme et d'une manière harmonieuse, nous voyons que tout se passe comme si, sans précautions, on laissait se détruire, s'affaiblir la plupart de ces mécanismes internes qui, pourtant, assurent, par leur nombre et par leur répartition sur le territoire, la stabilité de notre vie économique et sociale de la nation.

Alors vous comprendrez mes chers collègues, qu'en conclusion, votre commission des finances se soit montrée très hésitante devant un tel projet et qu'elle se soit même montrée hésitante, lorsqu'elle a eu élaboré ses amendements, à vous proposer de l'adopter. Elle l'a cependant fait, à une faible majorité, il est vrai. Elle vous demande de l'adopter mais à une condition, c'est qu'y figurent tous ses amendements qui sont destinés à en réparer les injustices ou à en atténuer la nocivité.

Mes chers collègues, voyez-vous, quand nous l'aurons fait, car je ne doute pas que nous le ferons, pas plus que le Gouvernement, comme le disait tout à l'heure M. le secrétaire d'Etat, nous n'aurons pas de grandes raisons d'être fiers de notre œuvre, car nous aurons fait des aménagements fiscaux, mais il faut bien qu'on sache que la véritable réforme fiscale reste à faire.

En effet, il faut bien vous convaincre, mes chers collègues, qu'on ne peut pas faire une véritable réforme fiscale tant qu'on n'a pas arrêté la marée montante des dépenses publiques, ce qui entraîne nécessairement, comme corollaire, un besoin constant de développer le montant des ressources de l'Etat pour faire face à ces dépenses.

D'autre part, on ne peut pas faire de réforme fiscale cohérente si l'on examine une telle réforme en la détachant de son contexte économique, en l'isolant des divers éléments qui conditionnent en quelque sorte en même temps qu'elle le développement rationnel de l'économie, qui sont une politique rationnelle des investissements, qui sont même la mise en œuvre d'une politique de réduction du loyer de l'argent. Alors, quand on voit, comme cette année — vous le verrez dans quelques jours — un budget des dépenses de l'Etat qui continue à s'enfler au chiffre de 600 milliards de plus par an, record que nous allons atteindre cette année pour le budget de 1960, quand on voit d'autre part des taux de crédits de l'ordre de 7 à 10 p. 100 en France pour le long terme, c'est-à-dire doubles de ceux qui sont pratiqués à l'étranger, quand on voit une masse énorme de dépenses improductives dans toutes les activités de l'Etat et aussi dans bien des activités privées, alors qu'il y aurait tant à faire, dites-vous bien, mes chers collègues, que toute tentative de réforme fiscale est vaine ! Elle ne peut aboutir, semble-t-il, vous en avez l'exemple aujourd'hui, qu'à des déplacements de charges. Elle ne peut être que génératrice de graves désillusions et peut-être un jour d'irritation.

Puissent nos dirigeants, monsieur le ministre, se rendre enfin compte de cela ! Car voyez-vous, l'une des conditions essentielles du redressement national, c'est de ne pas décevoir l'attente de l'opinion et de ne pas laisser se dégrader davantage le capital de confiance dont le nouveau régime a hérité et que certaines erreurs ou maladroites n'ont déjà que trop entamé.

Voilà le conseil et le souhait que nous sommes certainement nombreux, sinon unanimes à formuler dans cette assemblée dans l'intérêt même de ce redressement national auquel nous sommes tous également attachés. (*Applaudissements prolongés sur de nombreux bancs.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du plan.

M. Pierre de Villoutreys, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du plan. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous nous trouvons en présence d'un texte qui apporte dans la vie des entreprises un certain nombre de faits nouveaux dont votre commission des affaires économiques s'est saisie comme elle en avait le devoir. Je suis à cette tribune pour vous faire connaître les conclusions de son étude.

Sans reprendre tous les points qui ont fait l'objet de mon rapport écrit, je me bornerai à quelques observations sur deux ou trois points particuliers.

D'abord la réévaluation obligatoire des bilans et sa conséquence fiscale. Bien sûr, pour que tout le monde y voie clair dans une affaire, les dirigeants de la société, les actionnaires, les économistes et évidemment le fisc, pour que tout le monde, dis-je, y voie clair, il faut que les bilans reflètent honnêtement la situation de la société.

Or, nous avons vécu depuis quarante ans dans un régime d'instabilité monétaire telle qu'au passif comme à l'actif figurent des francs qui n'ont pas le même âge, donc la même valeur. Maintenant que le franc a retrouvé sa stabilité, qu'il a reçu une nouvelle et dernière définition — espérons que c'est bien cette fois la « *der des der* » —...

M. Jacques Duclos. Vous y croyez ?

M. Pierre de Villoutreys, rapporteur pour avis. ... on comprend que le Gouvernement ait ordonné une remise en ordre générale des bilans des sociétés les plus importantes. Certains diront sans doute que la réévaluation des bilans est une opération de gestion et qu'elle relève uniquement des dirigeants lesquels doivent être seuls juges de l'opportunité de l'opération. Mais, dans l'optique de la stabilisation définitive de la monnaie, on comprend que le Gouvernement ait passé outre à ces considérations de principe.

Nous devons protester de la façon la plus ferme contre la taxation au taux de 3 p. 100 de la réserve de réévaluation au moment de son incorporation au capital. Nous savons tous que cette réserve de réévaluation est, comme son nom l'indique, le reflet de l'augmentation purement nominale de la valeur des éléments de l'actif causée par la détérioration de la monnaie. C'est donc un enrichissement fictif qui est ainsi frappé par un impôt que nous ne saurions admettre.

Des voix plus autorisées que la mienne ont déjà émis la même opinion, et je cite. Le comité Brasart, dans son rapport, écrit ceci :

« La taxation des plus-values apparaît comme abusive dans la mesure où elle frappe les plus-values purement nominales provenant de la dépréciation monétaire. »

On ne saurait être plus net. Et voici maintenant un autre document. Il s'agit du plan qui a été publié le 22 mars 1959 et où je relève cette phrase :

« L'impôt sur les sociétés est supportable, mais à la condition que les mesures fiscales élaborées pour remédier aux conséquences de la dépréciation monétaire soient maintenues. La solution de facilité qui consisterait à revenir sur cette législation pour trouver des ressources temporaires au profit du Trésor constituerait le plus grave danger. »

Nous devons protester également contre l'imposition au taux de 6 p. 100 des décotes et dotations sur stocks. Cet impôt découle du même principe et encourt, par conséquent, la même condamnation. Le rendement fiscal de ces deux mesures est particulièrement lourd puisque le Gouvernement en attend 75 milliards. C'est une ponction très importante sur la trésorerie des sociétés, qui est inopportune au moment où chacun, Gouvernement en tête, reconnaît la nécessité d'améliorer l'équipement des entreprises. Or, la fraction de cet équipement qui est payée par autofinancement deviendra irréalisable.

Je demande donc au Gouvernement, devant cette situation qu'il aura créée, de prévoir en contrepartie un élargissement des dispositions qui limitent le crédit, afin que l'effort d'équipement ne soit pas freiné au moment où le Marché commun devient une réalité.

Afin d'alléger cette charge et faute de pouvoir faire mieux, votre commission des affaires économiques a déposé un amendement tendant à retarder de quelques mois le paiement de la première échéance de l'impôt sur la réévaluation des bilans et de l'impôt sur les décotes sur stocks. Un grand nombre d'entreprises ont, en effet, constaté un ralentissement dans leurs affaires il y a quelques mois. Une certaine reprise s'est fait jour, mais les trésoreries ne seront pas reconstituées pour le 1^{er} avril, qui est vraisemblablement la première échéance fixée dans le projet. Voilà pourquoi nous demandons que le premier paiement n'ait lieu que le 1^{er} juillet 1960.

J'en viens maintenant au problème des amortissements. Depuis longtemps et dans cette enceinte même, on demandait un système d'amortissement qui collât de plus près à la réalité, un peu mieux que l'amortissement classique dit « linéaire ». Chacun sait, comme le rappelait fort bien tout à l'heure M. le secrétaire d'Etat, qu'un bien perd une fraction beaucoup plus forte de sa valeur la première année de sa mise en service que la neuvième ou la dixième.

D'où l'idée d'autoriser un amortissement plus important les premières années qu'en fin de période. Certaines mesures excep-

tionnelles avaient déjà été prises dans ce sens. Fort sagement, le Gouvernement propose maintenant que l'exception devienne la règle avec des modalités à déterminer.

Et c'est là, monsieur le secrétaire d'Etat, que je voudrais vous poser une question et vous présenter une requête.

Prenons le cas d'un bien d'équipement dont la vie est de dix ans. La première année, quel sera l'amortissement autorisé ? Je demande que l'entreprise ait le choix entre deux ou trois taux. Pourquoi ? Dans certains cas, il conviendra de prendre un taux élevé, mettons 30 p. 100. Mais ce taux peut être trop lourd pour certaines entreprises qui ont fait un gros effort d'amortissement une année déterminée ; les bénéficiaires peuvent alors être sérieusement réduits, voire même changés en perte, et cela ne va pas sans inconvénients. La société devrait alors pouvoir choisir un taux plus modéré, 25 ou 20 p. 100, qui affectera moins les résultats financiers.

Je demande donc que, pour le cas d'un amortissement en dix ans, le choix soit laissé, pour la première année, entre trois taux. Trois taux devront également être prévus, *mutatis mutandis*, pour la première annuité de chacune des durées d'amortissement fixées par l'administration.

Les annuités suivantes devront être fixées par l'administration de façon que la valeur résiduelle non amortie du bien soit réduite régulièrement d'année en année ; en représentation graphique, la courbe devra se rapprocher harmonieusement de l'axe des abscisses.

J'ai dit : « fixées par l'administration » car je ne crois pas qu'un calcul mathématique donne un résultat satisfaisant. Ce qu'il faut, en une matière qui est déjà suffisamment complexe en elle-même, c'est la simplicité, donc un barème ou plutôt plusieurs barèmes avec des coefficients sans décimales.

Voilà, mes chers collègues, les observations que votre commission des affaires économiques m'a chargé de vous présenter.

Sous réserve de l'adoption des deux amendements que j'ai déposés au nom de ladite commission, ou de l'amendement plus favorable proposé par la commission des finances, votre commission des affaires économiques vous recommande l'adoption de ce texte qui contient, à son avis, plus de bon que de mauvais. (*Applaudissements.*)

Mme le président. La parole est à M. Courrière.

M. Antoine Courrière. Je vous ai écouté tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'Etat, avec beaucoup d'attention et, croyez-le, avec beaucoup d'intérêt quand je vous ai entendu définir les grandes lignes de ce que devrait être la réforme fiscale qui est présentement soumise à notre vote. Mais j'ai immédiatement rapproché les grandes perspectives que vous nous donniez de la conception étroite, que vous avez définie devant la commission, dans laquelle le Parlement devait être cantonné et maintenu pour discuter d'un projet de réforme fiscale.

J'ai suivi la discussion de ce projet à l'Assemblée nationale et j'ai vu les conditions dans lesquelles vous étiez intervenu pour interdire tout amendement pouvant avoir comme conséquence une perte de recettes pour l'Etat.

Vous permettrez au groupe socialiste de ne pas être d'accord avec une pareille conception, pas plus d'ailleurs qu'il n'est d'accord avec la conception un peu plus large de la commission des finances du Sénat. Nous pensons, en effet, que la discussion d'un projet de réforme fiscale, si vraiment on veut qu'il y ait réforme, doit entraîner la possibilité pour le Sénat et pour l'Assemblée nationale de discuter les grandes lignes de ce qui peut être, ainsi que vous le disiez tout à l'heure, une véritable révolution fiscale.

Les grandes conceptions sur la fiscalité doivent pouvoir s'affronter et les transformations doivent être profondes si l'on veut vraiment parer du titre de réforme un texte que l'on présente ou que l'on vote.

Or, avec les méthodes que vous prétendez imposer au Parlement, il est résolument impossible d'arriver à une discussion de cette ampleur. Si, par hasard, le Parlement avait l'intention de modifier complètement le système fiscal actuel, il devrait en avoir le droit. Selon votre thèse, il ne peut pas le faire.

Supposons que le Parlement français veuille voter l'impôt sur l'énergie. A mon sens, il devrait pouvoir le faire, mais d'après votre théorie, il ne le peut pas.

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Voulez-vous me permettre de vous interrompre ?

M. Antoine Courrière. Je vous en prie.

Mme le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat avec l'autorisation de l'orateur.

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Ce point est important et je voudrais le préciser devant l'Assemblée.

Le Parlement est certainement à même de voter tout impôt qui lui convient et particulièrement, à titre d'exemple, l'impôt sur l'énergie.

Votre argumentation n'est donc pas exacte.

La thèse du Gouvernement est simple et ce n'est pas moi qui l'improvise. Elle dérive de l'article 40 de la Constitution selon lequel les dispositions votées en matière fiscale ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des recettes.

J'ai indiqué à la commission qu'il était loisible de prévoir des substitutions de recettes. Vous avez donc tout à fait le droit de voter l'impôt sur l'énergie, si telle est votre intention, et de le substituer à d'autres impôts.

Dans ce domaine, la création ou la substitution d'impôts est parfaitement admise par le Gouvernement.

M. Antoine Courrière. Théoriquement, vous avez raison, monsieur le secrétaire d'Etat.

A la vérité, si nous vous proposons une transformation aussi radicale et aussi importante, vous nous direz, j'en suis certain, que vous ne savez pas à combien s'élèvera le rendement des nouvelles taxes, et votre administration finira par prouver que la perte de recettes est certaine et vous vous opposerez au vote au nom de la règle incluse dans l'article 40.

Sans aller aussi loin, sans envisager de transformer complètement le système fiscal de ce pays, sans aller jusqu'à l'impôt sur l'énergie, il pourrait se trouver au sein du Parlement une majorité qui estime que l'abaissement de la taxe à la valeur ajoutée, par exemple, entraînerait une reprise de l'économie nationale, relancerait l'industrie et le commerce et, par suite, apporterait des recettes tout au moins correspondantes à celles qui seraient perdues du fait de la diminution de l'impôt.

Or, je suis convaincu que si l'on vous proposait une telle mesure, vous diriez qu'elle abaisse singulièrement les recettes que vous escomptiez pour votre budget et que, par conséquent, il ne vous serait pas possible de l'accepter, ce qui encore dans ce cas vous amènerait à invoquer l'article 40.

Je ne pense pas, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'agissant ainsi vous interprétiez dans son esprit l'article 34 de la Constitution. Cet article stipule, vous le savez, que le Parlement a seul le droit de voter tout ce qui touche au taux, à l'assiette et au mode de perception des impôts.

Il s'agit là sans doute des lois de finances, mais il s'agit aussi à n'en pas douter des lois de réforme fiscale; mais si vous pouvez appliquer aux premières les prescriptions de l'article 40, il nous paraît impossible d'appliquer cet article à tout texte de réforme fiscale, ce qui entraînerait l'interdiction pour le Parlement de prendre une initiative sérieuse tendant à transformer notre système fiscal actuel.

Votre conception, monsieur le secrétaire d'Etat, entraîne une très regrettable confusion des pouvoirs, à partir du moment où c'est l'exécutif qui interdit au Parlement de prendre dans une matière, qui est du domaine de la loi, donc son domaine, les initiatives qui lui paraissent indispensables.

Je sais, je le répète, qu'en prenant une pareille position, je suis en désaccord avec vous — vous venez de nous l'indiquer — en désaccord aussi avec la commission des finances; mais je crois être également en désaccord avec certains constitutionnalistes du Sénat qui prétendent que mon interprétation n'est pas la bonne.

Il me suffira, pour apaiser ma conscience, d'avoir la certitude que la logique et la raison sont pour moi, et d'avoir également l'avis, conforme à ma thèse, de certains de ceux qui furent au Comité constitutionnel et qui établirent l'article 34 de la Constitution.

Cela, voyez-vous, nous fait un peu plus regretter de ne pas avoir à notre disposition, ainsi que nous l'avions demandé avec insistance, les travaux préparatoires de la Constitution qui nous permettraient de savoir dans quel esprit cet article 34, comme tels autres qui sont sujets à controverses, ont été inscrits dans la Constitution.

En réalité, si vous prenez cette position, monsieur le ministre, c'est parce que vous voulez éviter des difficultés et des écueils, et je vous comprends! Vous voulez éviter sans doute des excès de démagogie. Vous voulez éviter que, poussés par une espèce d'esprit d'émulation dangereux, les divers groupes ne proposent des cascades de diminutions d'impôts qui amenuiseraient singulièrement vos recettes. En réalité, vous avez pris un bouclier qui baillonne le Parlement.

Vous aviez cependant, semble-t-il, prévu que la discussion de la réforme pouvait entraîner de sérieux abaissements de recettes puisque l'article 3 de votre loi de finances prévoit que tout

texte voté après le dépôt de ladite loi et qui entraînerait une perte de recette supérieure à 25 milliards pourrait ne pas être promulguée en 1960.

Vous avez d'ailleurs d'autres moyens pour vous défendre: vous avez une majorité qui vous soutient et vous devez, dans un régime parlementaire, mettre cette majorité devant ses responsabilités et éviter, par conséquent, ces assauts de démagogie que vous craignez.

Mais pourquoi s'interroger sur ces questions qui intéressent la Constitution et la réforme fiscale puisque le texte qui vous est soumis n'a même plus le nom de réforme fiscale!

Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous ai entendu tout à l'heure brosser les grandes lignes de ce que devrait être la réforme fiscale. Vous avez parlé d'allègements et vous avez parlé de réforme. Vous nous avez laissé entendre, d'ailleurs, que vous préféreriez la réforme à ce qui pourrait être une révolution. Mais j'ai l'impression que votre discours avait été préparé à l'époque où le projet qui avait été déposé devait être voté. De toute manière, dans votre discours, l'on peut relever une remarquable critique du système fiscal actuel dont malheureusement, en réalité, vous nous demandez à quelque chose près de le maintenir en fonctionnement.

Et pourtant, lorsque le Gouvernement avait été constitué, il avait bien été question de réforme fiscale. Il avait été beaucoup parlé de la réforme fiscale qui devrait prendre effet à partir de 1960 et l'une des raisons que votre gouvernement donnait pour assurer le pays qu'il aurait une réforme fiscale, c'est qu'avec la Constitution de la V^e République, nous étions dans un régime fort, que par ailleurs la majorité était massive et que le Gouvernement ayant une durée assurée pouvait se permettre d'apporter au système fiscal des transformations que d'autres n'avaient pas réussi à lui apporter.

Or, dès le départ et quel que soit la dureté et les muscles du régime, nous nous sommes aperçus qu'il y avait beaucoup de tâtonnements, qu'à l'intérieur même du conseil des ministres l'accord n'était pas absolu, que des oppositions certaines et réelles se manifestaient, et c'est à la suite d'un arbitrage difficile de M. le Président de la République que le texte qui a été soumis à nos délibérations finalement été adopté.

A la vérité, il s'agissait déjà d'une réforme singulièrement édulcorée, mais après le vote à l'Assemblée nationale, il ne s'agit plus d'une réforme, il s'agit de ce que, sous la IV^e République, et par dérision, ceux qui actuellement sont au pouvoir appelaient une « réformette ».

Nous avons connu sous la IV^e République des situations analogues, mais on nous avait dit à ce moment-là que, si le Gouvernement ne parvenait pas à faire voter une réforme fiscale sérieuse, c'était parce qu'il était soumis à des majorités si changeantes et si précaires qu'il n'avait pas la possibilité de leur imposer le vote d'une réforme profonde modifiant la structure même du système fiscal.

On se demande aujourd'hui, devant ce qui reste de votre projet de réforme fiscale, ce que vous avez fait de l'autorité, car nous nous sommes aperçus que c'est des bancs mêmes de votre majorité que sont venus les amendements qui ont démantelé le projet que vous aviez soumis au vote de l'Assemblée nationale.

Il n'était pas nécessaire de changer un régime pour aboutir à un résultat analogue à celui que nous avons connu autrefois.

Votre discours était brillant, monsieur le secrétaire d'Etat, mais les solutions que vous nous proposez sont aussi indigentes que celles que nous connaissions sous la IV^e République et nous ne pensons pas que votre texte comporte des modifications très sérieuses. On a l'impression que votre administration a voulu rester dans la poussière à laquelle elle s'est habituée depuis longtemps et que l'on a eu peur de modifier en quoi que ce soit le système vieilli et archaïque que subit le pays.

Cependant, le projet de réforme, la « réformette » que vous nous aviez proposée au départ donnait quelques perspectives qui nous permettaient d'espérer que nous pourrions arriver petit à petit et avec un peu de bonne volonté à une modification assez sensible et assez sérieuse du régime fiscal.

Votre projet contenait la suppression de la taxe locale. Vous en avez parlé tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'Etat. M. le rapporteur général en a parlé lui aussi et je veux en dire quelques mots à mon tour. Cette suppression de la taxe locale est, au fond, demandée par tout le monde. Notre ami M. Leenhardt avait, en 1955, déposé un texte prévoyant la suppression de cette taxe. Le groupe socialiste de l'Assemblée nationale vient, il y a quelques jours à peine, de déposer un nouveau texte. Nous pensons, en effet, avec beaucoup d'autres, qu'il n'est pas possible de maintenir les commerçants et les artisans dans cette situation de collecteurs bénévoles d'impôts. Vous-même, dans les chiffres que vous nous donniez tout à

l'heure, vous nous indiquez que les sommes que l'on récupère sur le plus grand nombre de commerçants et d'artisans sont tellement infimes qu'il était inutile de maintenir un pareil système. Mais je dois dire avec force que si nous sommes d'accord pour la suppression de la taxe locale, nous ne le sommes pas pour sa suppression à n'importe quelle condition.

Nous ne saurions accepter la proposition transmise par l'Assemblée nationale qui paraît indiquer que, dans un avenir prochain, la taxe locale ne sera supprimée que dans la mesure où les ressources qui la remplaceraient seraient des ressources sérieuses, donnant tous apaisements aux représentants des collectivités locales que nous sommes.

Nous ne saurions accepter en effet d'être liés par le texte de l'Assemblée nationale et de nous voir dire par le Gouvernement que le principe de la suppression de la taxe locale étant admis, nous devons nous satisfaire des mesures fiscales de remplacement qu'il voudrait bien nous donner.

Nous ne saurions accepter de ressources que dans la mesure où l'indépendance et l'économie de gestion, ainsi que les franchises des collectivités locales seraient maintenues. (*Applaudissements.*)

Or nous savons que le moyen le plus efficace de maintenir les libertés locales, c'est de leur assurer l'indépendance et l'autonomie de leurs ressources. Une ville ou un département qui recevrait ses moyens de vivre des seules subventions de l'Etat perdrait inéluctablement son indépendance. (*Applaudissements à gauche.*)

Et cela, monsieur le secrétaire d'Etat, nous ne saurions l'accepter.

Nous avons connu une époque où nous nous sommes laissés aller à accepter certaines modifications du taux de la taxe locale, ce qui a mis certaines villes, dans des situations excessivement difficiles. J'entends bien que l'on a prévu dans le budget de l'Etat, pendant quelques temps, les sommes permettant d'assurer aux collectivités locales des ressources représentant 105, 106, 112 p. 100 des recettes qu'elles percevaient à l'époque de la réduction de la taxe. La vie ayant augmenté singulièrement plus que le pourcentage accordé, les collectivités locales sont à l'heure actuelle terriblement lésées par les textes que nous avons votés à cette époque sous la condition que des ressources dites « équivalentes » seraient acquises aux collectivités locales.

Je vous signale par ailleurs que certaines communes qui avaient, jusqu'à l'an dernier, la certitude de trouver, au titre des subventions sur des crédits d'Etat, le moyen d'équilibrer leur budget mis en déséquilibre par la perte quasi totale de leurs ressources provenant de la taxe locale, ont vu cette recette supprimée dans le budget de l'an dernier et qu'elles se sont trouvées dans l'obligation de voter un nombre de centimes tel que leurs impôts sont arrivés à des taux insupportables pour les contribuables.

C'est précisément parce que nous avons été mis dans une situation difficile par l'acceptation de certains textes concernant la taxe locale que nous sommes prudents et que nous vous le redisons avec fermeté : nous ne saurions en aucune manière accepter la suppression de cette taxe locale si les ressources qui seront mises à la disposition de nos collectivités locales ne sont pas localisées et ne représentent pas le reflet de la vie économique de la collectivité, c'est-à-dire ne progressent pas au fur et à mesure que progresse et que s'accroît la vie économique de la collectivité qui la perçoit. (*Applaudissements.*)

Voilà, monsieur le secrétaire d'Etat, ce que mon groupe m'avait chargé de vous dire en ce qui concerne la réforme des finances locales. Je n'insisterai pas en ce qui concerne le contenu du texte que vous nous demandez de voter. Mon collègue et ami M. Tron vous dira sans doute tout à l'heure, au nom du groupe socialiste, ce qu'il pense de certaines dispositions du projet de loi qui nous est soumis.

Ce qui nous inquiète dans ce projet, c'est que nous retrouvons sous la formule « pas d'impôts nouveaux » le moyen assez ancien de faire payer un peu plus aux contribuables tout en paraissant demander un peu moins à l'impôt. A la vérité, nous sommes placés devant un texte qui prétend faire de la déflation fiscale et qui, en réalité, M. le rapporteur général l'indiquait d'une manière très nette tout à l'heure, aboutit à des accroissements et à des surcharges d'impôts. Les mêmes conceptions qui firent naître le poujadisme entre 1951 et 1956 paraissent refluer dans le texte que vous nous proposez. On y trouve quelques puérilités, c'est le mot que je veux employer, telles que celles qui permirent à M. Poujade de devenir un grand homme.

On arrive par exemple à prévoir que les ventes sans facture seront frappées au minimum d'une amende de 1.500.000 francs. Nous sommes tous d'accord pour dire que les ventes sans facture représentent un procédé qu'il faut punir. Mais il n'y a pas de commune mesure entre une vente sans facture faite par un

tout petit commerçant dont le fonds de commerce n'a que très peu de valeur et celle faite par de très grosses affaires. Or, le petit commerçant sera frappé au minimum de 1.500.000 francs d'amende et de deux ans de prison au minimum. Le gros commerçant, celui qui aura fait pour des centaines et des centaines de millions de fraude, n'aura que 10 millions d'amende et également deux à cinq ans de prison.

Je voudrais vous indiquer aussi qu'il y a dans les textes répressifs certaines dispositions qui, si elles n'étaient dans un texte aussi aride, porteraient à rire. J'ai lu que lorsque, dans une déclaration de succession, une erreur d'état civil était commise, celui qui avait fait la déclaration de succession était passible d'une amende qui ne pouvait être inférieure à 10.000 francs !

Vous le savez, monsieur le secrétaire d'Etat, les déclarations de succession sont souscrites par les particuliers. Il peut se faire que quelqu'un qui s'appelle Jean-Joseph se trompe un jour et indique Joseph-Jean. Est-ce que vous allez lui imposer 10.000 francs d'amende ?

Cela pour dire que de pareils textes manquent de sérieux et que ceux qui prétendent frapper ainsi les fraudeurs de l'impôt savent parfaitement que ces textes ne seront jamais appliqués tant ils sont excessifs. Il vaudrait donc mieux essayer d'assouplir le système fiscal plutôt que de prévoir un système de pénalités qui n'arrivera à rien dans la pratique.

En réalité, vous maintenez la complexité d'un système très archaïque. Les assujettis connaîtront de nouvelles difficultés et se heurteront aux mêmes incompréhensions. M. le rapporteur général, tout à l'heure, a cité des exemples suffisamment frappants pour que nous sentions qu'il n'y a pas, dans le texte que vous nous proposez, ce que nous aurions voulu y trouver, c'est-à-dire une clarification. Les forfaits, nous en sommes convaincus, seront revus et corrigés et les impôts, de ce fait, augmentés par une administration dans l'impossibilité d'effectuer des contrôles sérieux parce qu'elle manquera des effectifs que devait lui fournir la suppression de la taxe locale.

Les injustices que celles que nous avons connues il y a quelques années et qui, rappelez-vous, ont amené le poujadisme, se manifesteront à nouveau, et parce que votre administration n'aura pas le personnel nécessaire on frappera sans pouvoir tenir compte de la situation exacte du contribuable et on écrasera d'impôts le commerçant d'une bourgade en perte de vitesse qui voit ses affaires périlcliter tandis que celui d'une ville en pleine expansion et dont les affaires sont prospères restera à un volume d'impôts relativement bas.

Ainsi donc, monsieur le secrétaire d'Etat, mon groupe ne votera pas le texte qui nous est proposé. D'ailleurs, les dégrèvements, la détente que vous annoncez ne sont que pour demain, tandis que les augmentations d'impôts sont pour aujourd'hui !

La diminution des droits de succession en ligne directe est reportée à l'année prochaine, tandis que l'augmentation des droits en ligne collatérale est pour cette année !

Qu'il soit permis au notaire qui est à cette tribune de vous indiquer que, lorsqu'on parle d'affecter aux lignes collatérales un impôt de 70 p. 100, il vaudrait mieux dire qu'à la vérité on supprime les successions et l'héritage. (*Applaudissements.*) Ce serait plus clair ! Si l'on tient compte de pénalités possibles on arrivera à ravir tout l'héritage de celui qui doit payer 70 p. 100 de droits ! D'ailleurs, cet héritier sera généralement dans l'obligation de vendre les immeubles reçus dans les conditions les plus défavorables, par conséquent, de perdre sur leur valeur même, ce qui entraînera aussi la suppression totale de la succession.

Voilà, mesdames, messieurs, ce que mon groupe m'avait chargé de vous dire. Je le répète, ce projet ne nous donne nullement satisfaction. Nous considérons, d'ailleurs, qu'il ne s'agit pas là d'un projet de réforme fiscale, mais plutôt de textes qui viennent s'accoler à des textes existants sans en modifier l'allure générale et le sens. Parce que ce texte ne nous donne pas satisfaction, nous ne le voterons pas. (*Applaudissements à gauche.*)

Mme le président. La parole est à M. Tron.

M. Ludovic Tron. Comme mes collègues le savent, la commission des finances est réunie en ce moment pour examiner les amendements sur la réforme fiscale. Je me permets donc de demander à l'Assemblée et à M. le secrétaire d'Etat s'il ne serait pas opportun de suspendre la séance jusqu'à vingt et une heures trente.

Mme le président. Je suis saisie d'une demande de suspension de séance jusqu'à vingt et une heures trente.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Il en est ainsi décidé.

— 5 —

**ELECTION D'UNE COMMISSION SPECIALE
EN VUE DE L'EXAMEN D'UN PROJET DE LOI**

Mme le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin pour l'élection des membres de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi instituant une redevance d'équipement :

Nombre des votants : 158.

Bulletins blancs ou nuls : 0.

Suffrages exprimés : 158.

Majorité absolue des suffrages exprimés : 80.

Ont obtenu :

MM. Paul Chevallier.....	158 voix.
Maurice Lalloy.....	158 —
Charles Laurent-Thouverey.....	158 —
Pierre Garet.....	158 —
Paul Driant.....	158 —
Jacques Descours Desacres.....	158 —
Max Monichon.....	157 —
Joseph Raybaud.....	157 —
Raymond Pinchard.....	156 —
Emile Hugues.....	156 —
Adolphe Chauvin.....	156 —
Michel Kistler.....	155 —
Paul Mistral.....	155 —
Jean-Eric Bousch.....	155 —
Jacques Marette.....	155 —
Léon-Jean Gregory.....	154 —
Guy Petit.....	153 —
Bernard Chochoy.....	153 —
Mlle Irma Rapuzzi.....	150 —
M. Georges Marrane.....	147 —

Les sénateurs dont je viens de donner les noms ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, je les proclame membres de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi instituant une redevance d'équipement.

J'informe MM. les sénateurs qui viennent d'être nommés membres de cette commission spéciale que celle-ci est convoquée pour se constituer demain jeudi 19 novembre, à onze heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures cinquante minutes, est reprise à vingt et une heures trente-cinq minutes, sous la présidence de M. Geoffroy de Montalembert.)

**PRESIDENCE DE M. GEOFFROY DE MONTALEMBERT,
vice-président.**

M. le président. La séance est reprise.

— 6 —

**REPRESENTATION DU SENAT A UN ORGANISME
EXTRAPARLEMENTAIRE**

M. le président. J'ai reçu une lettre par laquelle M. le Premier ministre demande au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de cinq de ses membres pour le représenter à la commission chargée d'examiner les problèmes intéressant l'administration communale et d'étudier les modifications qui pourraient être apportées à la législation en vigueur (application du décret n° 59-1234 du 29 octobre 1959).

La commission de législation et d'administration et la commission des finances m'ont fait connaître les noms des candidats qu'elles proposent.

Il sera procédé à l'élection des représentants du Sénat à cet organisme extraparlamentaire dans les formes fixées aux articles 9 et 10 du règlement.

— 7 —

**REFORME DU CONTENTIEUX FISCAL
ET AMENAGEMENTS FISCAUX**

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. Nous poursuivons la discussion du projet de loi portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux.

Dans la suite de la discussion, la parole est à M. Tron.

M. Ludovic Tron. Mesdames, messieurs, mes premiers mots seront pour prendre acte de ce que le projet qui vient devant l'assemblée ne comporte plus de titre relatif aux taxes sur le chiffre d'affaires. J'aurais bien souhaité qu'il ne comportât pas non plus de titre relatif aux revenus des personnes physiques. Car, dans l'un et l'autre cas, la réforme qu'on nous soumet repose, me semble-t-il, sur une grave erreur de principe qui est celle de l'unicité de l'impôt.

Le Gouvernement, nous dit-on, propose d'organiser la structure fiscale autour de quatre impôts : un impôt sur les revenus, un impôt sur les sociétés, un impôt sur la production et la distribution et un système d'impôts sur les mutations et les successions.

Voilà une construction bien séduisante pour l'esprit. Théoriquement, il ne reste qu'à polir chacune des taxes pour en faire un impôt parfait. Malheureusement, dans la pratique, de tels impôts sont proprement insupportables par leurs conséquences économiques et techniques.

Si parfait que soit l'impôt unique, il ne saisit qu'un fait économique ou qu'une série de faits économiques. Il exempte donc les autres et c'est ainsi que frappant le revenu annuel on ignore la possession des biens, on néglige les accroissements de valeurs (*Très bien !*) et l'on est amené à des paradoxes tels que celui qui consiste à mettre au voisinage des villes des terrains en portefeuille plutôt que de les exploiter.

C'est ainsi qu'un impôt de conception excellente, comme la taxe à la valeur ajoutée, est en train de devenir catastrophique par son taux extravagant. Elle s'incorpore dans les prix au fur et à mesure de l'élaboration du produit. Dès lors, tous les frais ultérieurs, agios, courtages, commissions, toutes les marges bénéficiaires calculés en fonction de la valeur portent sur le prix certes, mais portent aussi sur l'impôt. Et là, je vous suggère, monsieur le secrétaire d'Etat aux finances, que, pour un certain nombre de grands produits, vous fassiez faire l'étude de ce qui est ainsi prélevé dans la poche du consommateur tout au long du circuit. Vous serez étonné de constater ce que le consommateur est obligé de payer pour que mille francs tombent dans les caisses du Trésor et je suis persuadé que vous serez conduit à renoncer à augmenter le taux déjà trop élevé et qui est largement responsable des difficultés de notre commerce extérieur.

Sur le plan technique, un seul impôt, c'est forcément un impôt à taux élevé, donc une matière qui se dérobe et que l'on conteste. C'est le contraire même de la simplicité et vous avez vous-même fort clairement souligné comment le taux élevé incite à la fraude, à l'évasion et à la contestation.

Mais alors pourquoi ne pas en tirer la conclusion : seuls des impôts multiples vous permettent des taux modérés. Ces taux modérés rendent la fraude moins attrayante et d'autant moins payante que ce qui échappe d'un côté à des chances d'être repris de l'autre. Je forcerai à peine ma pensée en disant que l'idéal serait un système si complet que l'impôt étant partout ne serait nulle part et que les fraudeurs y perdraient leur latin. Un tel impôt comporterait des échantillons de toutes les taxes, depuis les taxes à la production jusqu'à la taxe sur les ventes au détail en passant par la taxe à la valeur ajoutée et les taxes spécifiques.

Sans doute, rencontrerait-il bien des difficultés techniques. Mais c'est ici le lieu de poser la question : veut-on une belle construction cartésienne ou un système pratique ? L'impôt est-il fait pour la commodité des techniciens ou pour être supportable par les contribuables ?

J'entends bien que c'est en excipant de cette commodité des contribuables que vous proposiez de supprimer la taxe locale. Pardonnez-moi, mais je crois que vous aviez là bien des illusions, d'abord parce que la taxe sur les ventes est si bien entrée dans les mœurs que, lorsqu'on la supprime — l'expérience le prouve — elle revient aussitôt. Le cadeau que vous pensiez faire aux intéressés eût été bien éphémère. Il était aussi illusoire puisque vous laissiez forcément subsister l'impôt sur le revenu et que, par ce biais, vous mainteniez ennuis et formalités.

En fait, je crois que, dans ce domaine, s'entretient un vaste malentendu. Ce que les commerçants demandent, ce n'est pas de ne pas payer d'impôts, ni même de ne pas collecter l'impôt ; c'est

de ne pas être traités en prévenus ou en suspects. Nous sommes donc en présence d'une erreur de principe que je crois fondamentale.

Ce nouveau régime qui nous est proposé s'imposera-t-il du moins par ses qualités ? En toute conscience, après des journées d'étude, j'en suis encore à chercher ces avantages. Simplicité ? On en a longuement parlé tout à l'heure et je ne reviendrai pas sur ce point, si ce n'est pour vous confirmer, monsieur le secrétaire d'Etat, des appréhensions réellement très grandes sur la manière dont une administration déjà surchargée, difficilement recrutée, va s'acquitter du nouveau fardeau qui lui incombe et sur les difficultés qui seront soulevées, les frais qui seront engagés par tous ceux qui auront à intervenir dans les calculs complexes dont M. le rapporteur général faisait tout à l'heure la description. Je crois qu'en fait de simplicité un seul texte est vraiment nécessaire qui pourrait faire l'objet d'un bien modeste amendement ainsi conçu : « En aucun cas le volume des circulaires d'une année ne sera supérieur à celui de l'année précédente. » (*Sourires.*)

Souplesse du nouveau régime ? On nous dit que le régime actuel, complètement figé, a perdu toute élasticité. Il est vrai qu'il est bloqué ; il est bloqué à la hausse. Mais, naturellement, si vous nous proposiez de réduire les tarifs, le système supporterait parfaitement cette initiative et votre proposition serait bien accueillie.

Vous avez dit aussi, je crois que c'est dans l'exposé des motifs, que la réforme actuelle est fondamentalement différente d'un alignement des tarifs qui n'apporterait aucun remède aux défauts du système. Je vous demande pardon, mais je crois que c'est le contraire qui est vrai. Si les tarifs n'avaient pas atteint des niveaux démentiels, si la taxe proportionnelle était restée à 12 ou 15 p. 100, le système ne se serait pas adultéré et maintenant encore il retrouverait sa logique et sa souplesse si les taux étaient ramenés à un niveau raisonnable.

Sur la possibilité de les réduire, je reviendrai tout à l'heure. Et j'en viens au reproche d'illogisme. On nous dit que l'impôt moderne, c'est l'impôt unique ; on nous donne l'exemple des pays étrangers. Je ne suis pas convaincu par cet argument. On nous dit que l'impôt cédulaire tel que nous le pratiquons est l'impôt des contradictions et des rivalités stériles, qu'il faut uniformiser les règles et supprimer la multiplicité des régimes particuliers. Mais la différence que vous pourchassez dans les taux, vous la rétablissez forcément dans les réfections et, si elle revient aussi rapidement, c'est qu'elle est dans la nature même des choses. Vous le reconnaissez bien puisque vous-même distinguez « entre le revenu gagné par le travail et le revenu qui ne correspond pas à une activité comportant un travail personnel. »

La vérité, c'est qu'on ne peut s'empêcher de maintenir des différences puisqu'aussi bien les revenus restent calculés par nature. Alors pourquoi tout ce changement ? Changement qui a de plus le grave inconvénient d'introduire dans notre système deux notions nouvelles qui me paraissent également dangereuses. La première est la distinction entre les revenus exactement connus et ceux qui ne le sont pas : voilà un principe qui n'a pas fini de faire couler de l'encre !

La seconde est le report d'un déficit d'une cédule sur l'autre. Voilà une disposition qui va arranger bien des gens, pas parmi les petits contribuables.

Le moins qu'on puisse dire du système proposé est qu'il ne démontre pas sa supériorité sur celui qui existe. La règle d'or en matière fiscale est que, lorsqu'on n'est pas sûr d'améliorer, c'est le *statu quo* qui demeure.

Mais il y a plus dans le changement qui est proposé. C'est le déplacement des charges qui est amorcé. Je voudrais appeler votre attention sur ce point. Je ne veux certes pas entrer dans le débat toujours ouvert entre les différentes catégories de contribuables. Je resterai sur le terrain des principes. J'observe toutefois que, faute de données meilleures en ce qui concerne la répartition des revenus soumis à la taxe progressive, nous sommes obligés de raisonner sur les chiffres de 1956. Voilà qui est bien fâcheux, quand il s'agit de s'engager dans une voie nouvelle, entraînant de gros déplacements de charges et il eût été bien utile d'avoir des bases statistiques plus récentes.

Quoi qu'il en soit, nous sommes jusqu'à maintenant sous le régime de trois grands impôts directs : la taxe proportionnelle avec sa réforme particulière pour les salariés du prélèvement forfaitaire, la taxe progressive et l'impôt sur les sociétés.

En 1953, le versement forfaitaire a produit 212 milliards. La taxe proportionnelle 180 milliards, l'impôt sur les sociétés 286 milliards et la surtaxe 215 milliards. Tous ces chiffres, comme vous le voyez, étaient comparables. Mais, en 1959, les chiffres sont devenus respectivement : 339 milliards, 269 milliards, 595 milliards, 567 milliards ; c'est-à-dire que l'augmentation est de 64 p. 100 pour le versement forfaitaire, de 90 p. 100

pour la taxe proportionnelle, de 104 p. 100 pour l'impôt des sociétés et de 183 p. 100 pour la surtaxe progressive

M. Antoine Courrière. C'est sa condamnation !

M. Ludovic Tron. Que nous propose-t-on devant cette hypertrophie de la surtaxe ? De la majorer encore et dans son taux et dans son assiette. On réserve pour la taxe proportionnelle le principal de la faible marge de dégrèvement dont on dispose et, dans la mesure même où l'on espère la supprimer dans les années qui viennent, on hypothèque en sa faveur les possibilités futures qui pourraient se dégager. On laisse pratiquement dans le *statu quo* les sociétés. Encore convient-il d'observer en toute objectivité que, si dans les ordonnances de 1958 l'impôt des sociétés a été porté de 45,60 p. 100 à 50 p. 100, cette majoration absorbait deux décimes existants, s'accompagnait de divers aménagements, si bien que la charge globale n'était pas sensiblement modifiée.

De même, le régime qui nous est proposé pour les provisions de renouvellement de stock, les amortissements et les réévaluations est assez libéral pour que de 1959 à 1960 la charge escomptée diminue de 595 à 566 milliards.

Encore que certaines de ces dispositions me semblent discutables, je ne suis choqué ni par la faveur consentie à la taxe proportionnelle, ni par le libéralisme en matière de sociétés, mais il est stupéfiant que, dans le même temps, on envisage de sang-froid de rajouter encore à l'impôt dément qu'est devenue la taxe progressive et qu'on la pousse de 567 à 624 milliards.

On voudrait délibérément écraser les classes moyennes, désespérer les cadres, qu'on ne s'y prendrait pas autrement, car enfin, qu'est-ce qui fait le produit de la surtaxe ? Ce ne sont pas les grosses cotes, mais bien la foule des cotes moyennes, et ici je suis bien obligé de constater que les salariés et les fonctionnaires interviennent à concurrence de 70 p. 100. Ceci me conduit à retenir quelques instants encore l'attention de l'Assemblée pour approfondir le rôle que jouent les salaires dans notre système fiscal. Ils fournissent — nous l'avons vu — le versement forfaitaire et 70 p. 100 de la taxe progressive. Ils supportent la quasi-totalité des prélèvements parafiscaux, mais il y a plus : ils sont aussi la base principale de la taxe à la valeur ajoutée

En effet, qu'est-ce que la valeur ajoutée ? Quand on en retire les investissements, il reste principalement de la main-d'œuvre et des frais généraux, qui sont eux-mêmes de la main-d'œuvre. Si bien qu'il n'est pas exagéré de dire que les salaires fournissent à eux seuls près des deux tiers de la masse imposable globale. En somme, dans notre système français, l'impôt sur l'énergie existe, mais il prend une forme imprévue, celle d'un impôt sur l'énergie humaine. (*Applaudissements à gauche et sur divers bancs.*)

Voilà une conclusion que je livre à vos méditations, en vous demandant si un tel système est bien satisfaisant.

Je m'excuse d'avoir retenu un peu longuement l'attention de l'Assemblée. Je ne l'aurais pas fait si, au-delà de la réforme fiscale, ce n'était pas la politique financière et sociale du Gouvernement qui est en cause. Vous l'avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat, le vote de la réforme fiscale est un acte politique.

Vous avez dit aussi à l'Assemblée nationale qu'on s'était interrogé sur la volonté réformatrice des institutions de notre République. En effet, nous nous sommes interrogés et nous nous interrogeons encore. Nous avons même pensé que, les fameux pouvoirs financiers que le Gouvernement s'est attribués dans des conditions discutables seraient utilisés à l'accomplissement de grandes réformes, parmi lesquelles la réforme fiscale trouverait naturellement sa place. Vous avez préféré, nous dites-vous, dégager l'orientation du Parlement. C'est bien de l'honneur qui nous est fait, mais il faudrait alors ne pas nous opposer toujours l'article 40.

Je sais bien qu'une réforme est forcément limitée quand on doit maintenir les recettes. Vous pouviez amorcer la vôtre plus prudemment, en commençant de réduire les taux de la taxe proportionnelle et en renvoyant à plus tard le soin de la fondre avec l'impôt unique, sans cette période de transition qui nous effraie. Vous pouviez surtout amorcer une autre réforme, peu spectaculaire peut-être, mais combien nécessaire, celle du climat des rapports entre administrations et contribuables.

Ici, oui, une rénovation est nécessaire. Vous nous avez parlé tout à l'heure du rapprochement, voire de la fusion, des différentes administrations fiscales dans la direction générale et dans les directions départementales. Permettez-moi de vous en féliciter. C'est un premier pas, et un premier pas très important. Mais il en est un autre qu'il faut franchir. Il faut donner à votre administration assez d'agents pour que ceux-ci reviennent au contact direct avec les contribuables et que, dans ce contact, la suspicion cède à la confiance et la prévention à la collaboration.

Le contentieux plus objectif, qui est en train de se construire, doit permettre de laisser plus de latitude à des agents à qui il faut donner des situations les mettant au-dessus de toutes les tentations. En un mot, il faut humaniser l'impôt pour le rendre supportable, l'organiser pour le faire plus efficace. Voilà qui ne coûte guère, qui peut être d'un grand bénéfice matériel et qui peut endiguer enfin la vague de démoralisation que font passer sur le pays la fraude et l'inégalité.

Il me semble qu'il y avait là, monsieur le secrétaire d'Etat, de quoi séduire votre jeune et magnifique talent. Ce sont des réformes de cette nature, des réformes réalistes que nous voudrions voir aborder. Faute d'y procéder, l'expérience monétaire, fût-elle la mieux conduite, est vouée à l'échec, car il ne suffit pas d'effacer l'inflation, il faut en tarir les sources. Ces sources sont dans les structures mêmes de la nation. Il faut donc réformer ces structures. Mais ceci est aune autre question et nous l'aborderons si le Gouvernement nous fait un jour l'honneur d'un débat sur sa politique économique et sociale. (*Applaudissements sur divers bancs à gauche, au centre et à droite.*)

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, le projet de réforme qui nous est soumis ne modifie plus la fiscalité des collectivités locales depuis qu'avec l'accord du Gouvernement l'Assemblée nationale a disjoint le titre III ; mais la réforme de celle là reste cependant présente dans cette discussion, pour deux raisons qu'il est permis d'évoquer.

Tout d'abord, le Sénat aura effectivement à se prononcer sur l'article 46 bis inséré par l'Assemblée nationale. Un grand nombre de nos collègues maires estiment, avec la commission des finances, que celui-ci doit être supprimé. Pour une raison de forme, sans doute, car, en raison de la complexité du problème, il semble impossible d'en proposer une solution sérieuse en quatre mois. Et il serait regrettable que se rétablisse l'habitude antérieure du Parlement de fixer au Gouvernement, pour déposer des textes, des délais ou des conditions que celui-ci pourrait ne pas respecter. Cette méthode de travail ne semble pas plus conforme à la dignité du Parlement qu'à celle du Gouvernement.

La suppression de l'article paraît surtout souhaitable parce que l'expérience des études de l'été passé a prouvé la difficulté de trouver des ressources de remplacement de la taxe locale devant assurer des recettes équivalentes localisables et évolutives.

Un nombre important de sénateurs maires estiment même qu'avant le dépôt d'un projet de loi quelconque à ce sujet le Gouvernement devrait soumettre au Parlement une étude détaillée et localisée de la situation actuelle et des diverses solutions qu'il lui semble possible d'envisager pour l'améliorer en accroissant les moyens d'action dont disposent les communes de toutes catégories.

La déclaration faite au début de ce débat par M. le secrétaire d'Etat aux finances nous donne sur ce premier point une satisfaction que nous enregistrons avec le plus grand intérêt dans le cadre des limites indiquées par M. le rapporteur général.

Dans un autre domaine le lien entre la réforme de la fiscalité locale et le problème de l'imposition des revenus de la propriété terrienne, problème que je souhaite maintenant soulever, a été établi par une récente déclaration à cette tribune de M. le secrétaire d'Etat aux finances que je me permets de rappeler, telle qu'elle figure au *Journal officiel* du 4 novembre. Répondant à une question de M. Durieux, M. Giscard d'Estaing déclarait :

« Il est certain d'autre part que les contributions mises à la charge des agriculteurs et qui sont d'ailleurs de nature très diverses puisqu'elles peuvent avoir un caractère social et tenir aussi à des impositions locales, se sont accrues de façon sensible en 1958. »

Si l'on examine attentivement les causes de cette augmentation, on verra que cela tient beaucoup aux centimes additionnels. Ceci pose le problème de l'équilibre financier des collectivités locales et explique l'augmentation des charges de l'agriculture.

D'ailleurs, cette élévation du montant des impôts locaux n'est pas particulière aux agriculteurs. Elle touche l'ensemble des contribuables.

Je ne sais sur quels éléments s'est fondé M. le ministre pour formuler cette affirmation largement diffusée.

Pour ma part, les exemples concordants dont je dispose me portent à croire que les petits propriétaires terriens ont vu cette année leurs impôts d'Etat affectés d'un multiplicateur qui atteint dans certains cas le chiffre 20, c'est-à-dire qu'ils sont augmentés de 1900 p. 100, alors que les impôts locaux ne se sont accrus que de 2 à 3 p. 100. Ces impositions ont freiné brutalement toute possibilité d'investissement, de réparation et d'entretien aux dépens de la production agricole.

Je ne pensais pas que des propos officiels risqueraient de dresser injustement l'opinion publique contre les administrateurs locaux, dont la gestion prudente et désintéressée est souvent plus économe des deniers publics que celle de l'Etat. Il est très souhaitable que ce malentendu soit dissipé, surtout lorsque l'on pense que, demain, en application de l'ordonnance du 7 janvier 1958, l'Etat prélèvera 8,50 p. 100 sur les recettes directes des collectivités locales pour les frais d'assiette et de recouvrement et les non-valeurs au lieu de 5,40 à 7,60 p. 100 mis antérieurement en recouvrement d'office. Les communes comptant moins de 100 habitants se sont déjà vu retirer l'attribution automatique qui leur était faite naguère sur la base du barème appliqué aux communes de 100 habitants par le fonds national de péréquation au titre du minimum garanti, et toute garantie de recettes est supprimée aux communes percevant la taxe locale par attribution directe.

Dans tous ces cas, l'Etat porte la responsabilité de l'augmentation du nombre des centimes que les conseils municipaux ont été ou seront obligés de voter.

Ces points mériteraient d'être revus par le Gouvernement et une déclaration plus proche des faits que celle du 3 novembre serait la bienvenue. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. Armengaud.

M. André Armengaud. Monsieur le ministre, mes chers collègues, je n'interviens pas au nom de la commission des finances, vous vous en doutez bien, même si je dois à certains moments remplacer notre collègue M. Pellenc au banc de la commission. Mon intervention sera strictement personnelle. Elle est fondée essentiellement sur des observations que je me suis faites — ce n'est pas la première fois d'ailleurs — à la lecture ou à l'examen du projet d'aménagements fiscaux qui vous est soumis.

Il y a à mon sens trois conceptions de la fiscalité. L'une, qui est essentiellement comptable, financière, qui est destinée à assurer le remplissage normal des caisses de l'Etat sans se préoccuper particulièrement de l'effet de l'impôt sur l'économie. C'est au fond la conception libérale, celle que nous avons connue il y a de nombreuses années, qui s'est prolongée, qui consiste à laisser faire l'industriel, l'entrepreneur, le producteur, et à prélever, à due proportion des besoins de l'Etat, une partie de son profit, quels qu'en soient l'origine et l'emploi.

L'autre conception, tout à l'opposé, est strictement économique et sociale. La fiscalité doit servir de levier à l'économie ; elle doit être sélective, selon les objectifs nationaux, les activités nationales, et par là même variable avec la conjoncture et s'appuyer à tout moment sur l'examen sérieux des comptes économiques de la nation, c'est-à-dire la comptabilité nationale. C'est la conception de ceux qui croient qu'à l'époque où nous vivons l'intervention de l'Etat doit se manifester dans la plupart des secteurs économiques et sociaux, voire dans toute l'économie du pays, et d'assurer non seulement son équilibre intérieur et extérieur, mais encore le taux d'expansion nécessaire au maintien des positions nationales.

Il y a une troisième formule qui consiste à prendre beaucoup de la première formule, à s'inspirer un peu de la seconde et à aboutir à une fiscalité qui hésite entre les deux pôles que j'ai indiqués.

C'est cette dernière formule que le Gouvernement a choisie.

Je regrette, monsieur le ministre, qu'ayant la chance de la stabilité gouvernementale, ayant réussi dans une certaine mesure une opération monétaire importante, voilà maintenant près d'un an, ayant entendu le chef de l'Etat dire qu'il faut que la France épouse son temps, vous n'avez pas saisi cette occasion pour aller vers la formule de l'intervention, vers une fiscalité motrice et sélective qui alimente et qui anime toute l'économie du pays.

A quoi en effet sommes-nous confrontés ? Nous sommes dans le Marché commun. Nous avons à animer la communauté franco-africaine. Nous devons, à l'intérieur du Marché commun, être compétitifs, c'est-à-dire avoir un taux d'investissement au moins égal à ceux de nos concurrents du Marché commun et même en avoir un quelque peu plus élevé afin de pouvoir prélever sur notre substance nationale de quoi alimenter les républiques africaines de la Communauté. Nous devons aussi penser que, de l'autre côté du rideau de fer, les immenses progrès de l'économie marxiste ont fait que le taux de croissance économique est maintenant supérieur à celui des pays de l'Ouest, et notamment au nôtre.

Par conséquent, si nous voulons maintenir une forme de civilisation qui est nôtre, nous avons un effort aussi important à faire, qui ne peut se réaliser par le libre choix de l'entrepreneur, de l'industriel et de l'agriculteur, de son taux de profit et de l'emploi de ceux-ci. Il faut donc que vous les dirigiez pour que l'épargne s'oriente vers les secteurs les plus importants pour la collectivité nationale. Pourquoi hésiter dans cette voie alors que

les gouvernements français ont, dans une certaine mesure, utilisé de telles formules avec quelque succès ; et c'est parce qu'elles ont eu du succès que je regrette que vous ne soyez pas allé plus loin.

Je voudrais passer en revue rapidement devant vous un certain nombre d'exemples de ces incitations à l'investissement qui ont été génératrices de progrès.

Je rappellerai les lois autorisant la prévision de reconstitution des gisements en matière de recherches pétrolières et de recherches minières, qui ont permis à l'industrie française, depuis quelques années, d'entrer dans l'ère pétrolière et de faire des progrès considérables dans l'industrie minière. Je rappellerai aussi qu'à l'occasion de la loi-cadre sur les territoires d'outre-mer, votée il y a trois ans, certains décrets d'application ont prévu une stabilité fiscale à l'intérieur de certains territoires de la Communauté, de manière que les investissements s'y dirigent. En 1952, des décrets sont même intervenus qui ont permis qu'une part des bénéfices des entreprises installées dans les territoires d'outre-mer à l'époque et réinvestis dans les activités prévues au plan serait totalement exonérée, ce qui a rendu un certain nombre de services à l'investissement dans ces territoires.

Vous avez également prévu, au titre du plan de Constantine et des projets relatifs au Sahara, un certain nombre de mesures qui figurent au *Journal officiel*. Le décret du 11 septembre 1959, par exemple, prévoit que « les bénéfices réalisés par les entreprises entrant dans les prévisions de l'article 1^{er} » — c'est-à-dire celles qui s'installeraient au Sahara — « peuvent être affranchis de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux jusqu'à la fin du dernier exercice clos au cours de la dixième année qui suit celle de la mise en marche des installations ».

Vous n'avez donc pas méprisé les mécanismes d'incitation sélective, mais vous les avez faits accidentels. Vous en avez même prévu aussi pour la recherche scientifique de l'exportation, témoins l'ordonnance du 23 septembre 1958 permettant un amortissement déductible à concurrence de 50 p. 100 de certains investissements et, en faveur de l'exportation, l'ordonnance du 2 février 1959 permettant l'amortissement à 100 p. 100 des investissements, même en actions, dans les entreprises dites conventionnées.

Par conséquent, vous n'aviez pas reculé devant certains choix de ce genre, mais une fois encore, je le répète, vous les avez isolés au lieu de les mettre dans un cadre qui permet l'orientation de l'économie par la fiscalité.

Si vous examinez ce qu'ont fait nos collègues européens, vous constatez qu'en Grande-Bretagne l'amortissement, auquel d'ailleurs le présent projet apporte quelque progrès, est prévu au-delà de la valeur réelle du matériel. Il n'y a pas de droits indirects sur les biens d'équipement. Il n'y a pas eu non plus de droits de douane sur les biens d'équipement pour certaines machines spéciales non fabriquées en Grande-Bretagne, par exemple, certaines machines-outils et matériels textiles. Le résultat, nous l'avons vu, c'est le considérable développement de ces industries.

J'ajouterai même qu'en 1938 le gouvernement français a prévu la suppression de la taxe à la production sur les machines-outils de fabrication française, ce qui a permis le développement rapide, insuffisant bien entendu pour l'époque, de la production des machines-outils nationales.

J'en viens maintenant à l'Allemagne. Rappelez-vous la loi du 20 juin 1933, qui a permis l'amortissement en un an des machines-outils de fabrication allemande et de standard international. Elle fut reconduite en 1948, sous réserve d'un plafonnement de l'amortissement en un an à un maximum donné. Elle a été enfin reconduite en 1952, pour certains matériels d'équipement. Enfin, la loi allemande du 7 novembre 1952 a prévu des prélèvements forfaitaires sur certaines industries en faveur de telles autres pour faciliter l'investissement dans ces dernières.

Vous avez constaté également les variations du taux de l'impôt sur les sociétés selon que les bénéfices étaient ou bien distribués ou bien conservés dans les entreprises pour le financement d'activités nouvelles.

De 1948 à 1956, le taux de l'impôt était plus lourd pour les bénéfices distribués que pour les bénéfices réinvestis. Lorsque les entreprises ont pu atteindre un taux d'investissement suffisant, tel que l'avait fixé M. Erhardt — au nom paraît-il d'un libéralisme dont il se pare officiellement, mais qu'il pratique beaucoup moins — nous avons vu, depuis 1956, le taux de l'impôt se renverser. Ce sont les bénéfices distribués qui bénéficient d'un taux beaucoup plus modéré — 15 p. 100 — tandis que les bénéfices conservés dans l'entreprise sont taxés à 51 p. 100. Cette observation rejoint d'ailleurs, dans une certaine mesure, celle que vient de faire M. Tron sur un autre plan.

Enfin, j'ajouterai qu'en ce qui concerne les possibilités d'amortissement elles-mêmes et la réévaluation des bilans, un document

qui a été publié tout récemment par la chambre syndicale de la sidérurgie, extrait du *Handelsblatt* du 15 octobre dernier, montre à quel point les possibilités d'amortissement sur bilans réévalués ont permis des abattements considérables de la valeur du capital porté au bilan, ce qui est très important étant donné que les entreprises allemandes sont frappées d'un léger impôt sur le capital.

Enfin, pour pousser à la concentration, vous savez qu'il existe en Allemagne le mécanisme *Organschaft* qui permet à des entreprises d'un même groupe d'additionner les profits des unes et les pertes des autres pour que l'impôt sur les sociétés ne frappe que le total. Le résultat, c'est que ces groupes puissants arrivent à souhaiter avoir des sociétés déficitaires — ce sont celles qui doivent faire des recherches techniques très difficiles — les dépenses extraordinaires ainsi faites étant comblées par les bénéfices réalisés par les entreprises gagnantes.

Le résultat a été une concentration probablement abusive et dont on aura à reparler en d'autres instances et en d'autres circonstances.

Vous savez ce qui a été fait aux Etats-Unis quant à la reconversion : ce furent les usines de surplus, qui furent vendues avec possibilité d'amortissement en trois ans à concurrence de 10 p. 100 du bénéfice et financement de toutes les dépenses faites par l'entreprise en faveur du développement de certaines recherches difficiles.

Tout cela, monsieur le secrétaire d'Etat, a été étudié longuement par des commissions extraparlimentaires et vous avez en main le vaste document qui concerne ces travaux et qui a été établi par le centre juridique d'études du Marché commun, qui travaille d'ailleurs en liaison avec les centres juridiques analogues des autres pays du Marché commun.

Par conséquent, je ne vous apprends rien. Je pense, néanmoins, qu'il eût été utile devant cette situation, devant l'importance des mécanismes moteurs créés dans les pays voisins du nôtre et avec lesquels nous sommes en compétition, d'apporter au projet de réforme fiscale un élément un peu plus dynamique et un peu plus moteur.

On m'a dit bien sûr — c'étaient vos prédécesseurs — que si l'on envisageait une politique distinguant la taxation suivant la destination des profits on irait à des pertes de recettes fiscales. Je voudrais à cet égard vous donner un exemple : admettons qu'une société industrielle ait fait un bénéfice A au cours de l'année 1958. L'impôt au taux de 50 p. 100 prélève la moitié du montant A ; par conséquent, elle conserve A/2.

Admettez que vous permettiez à cette société de réinvestir hors impôts le quart de ses bénéfices, soit A/4. Quelle est la perte fiscale théorique au cours de l'année 1959 ? C'est A/2 — A/8 = 3 A/8. Or l'investissement de A/4 rapporte à l'Etat, avec une taxe à la valeur ajoutée de 25 p. 100, A/16. Comme la production d'une unité de valeur A/4 peut être considérée généralement comme génératrice d'un chiffre d'affaires égal à la moitié de la valeur de l'investissement, dans les entreprises industrielles normales, cela veut dire qu'à partir de la deuxième année le chiffre d'affaires réalisé grâce à l'investissement A/4 serait générateur, lui aussi, d'un impôt indirect de A/16. Par conséquent, la perte fiscale, au bout de deux ans, serait nulle.

Je m'excuse de cette démonstration un peu ésotérique et même ennuyeuse, mais elle prouve qu'avec les effets multiplicateurs de l'investissement on en arrive très rapidement à récupérer très largement, du point de vue des recettes de l'Etat, la perte momentanée subie au cours de l'année de réfaction fiscale de l'investissement.

Le tout, par conséquent, est de bien choisir les points d'application de cette réfaction fiscale et, à cet égard, vous avez un moyen d'action parfaitement clair. Vous disposez du plan de modernisation et d'équipement. C'est lui qui, dans des perspectives à court terme et à moyen terme, doit vous indiquer les investissements à réaliser pour assurer à l'industrie, à l'économie et à l'agriculture françaises leur plein développement. Par conséquent, vous pouvez parfaitement cantonner à telle ou telle activité définie par le plan la réfaction fiscale telle que je viens de l'indiquer.

J'en viens rapidement à la troisième partie de mon propos, et je serai aussi bref que possible, c'est votre propre réforme fiscale.

Je ferai une première observation rejoignant celle de M. Descares : je ne suis pas sûr que la suppression de la taxe locale soit heureuse, car, philosophiquement, qu'est-ce qu'elle signifie ?

Elle veut dire qu'une catégorie de contribuables qui, pendant des années, a échappé, à tort ou à raison, à l'impôt, va s'entendre dire aujourd'hui : « Vous ne paierez plus l'impôt indirect, parce que pendant vingt ans vous avez fraudé. » Je ne sais pas si, du point de vue moral, c'est une excellente solution.

En ce qui concerne les recettes des collectivités locales — ce n'est pas mon propos aujourd'hui — j'ai l'impression néanmoins qu'on peut avoir quelque inquiétude ; j'ajouterai que si vous maintenez les propositions que vous aviez faites, à savoir que la suppression de la taxe locale sera compensée par un accroissement de la taxe à la valeur ajoutée, il y a lieu de craindre, comme l'a dit M. Tron tout à l'heure, qu'au taux actuel de la taxe à la valeur ajoutée vous n'arriviez à faire peser sur l'ensemble de l'économie française des charges plus lourdes que celles de nos compétiteurs.

Ainsi les mécanismes fiscaux indirects allemand, belge, hollandais, suisse, italien comportant tous la taxe unique à cascade, à un taux oscillant de 4 à 6 p. 100, a un poids moyen sur la plupart des biens d'équipement qui ne dépasse pas 10 ou 12 p. 100, et sur les biens de consommation un poids oscillant entre 15 et 18 p. 100 ce qui est forcément inférieur au poids de la T. V. A. au taux de 25 p. 100.

Par conséquent, je me permets de vous dire que j'ai quelque inquiétude sur le projet, maintenant primé, puisque vous devez en présenter un autre. Je souhaite, néanmoins, que vous renonciez à l'accroissement de la T. V. A.

En ce qui concerne l'impôt direct, je regrette que vous n'ayez pas cherché à taxer quelque peu les profits spéculatifs car, au fond, dans les pays à structure capitaliste ou néo-capitaliste, comme le nôtre, et je pense aux Etats-Unis, les profits boursiers sont taxés à condition, bien entendu, qu'il y ait une réfaction sur les pertes.

Par conséquent, on aurait pu aussi en France, au moment où l'on demande un certain nombre de sacrifices aux éléments travailleurs de la nation, rechercher un moyen de taxer les profits spéculatifs qui, depuis quelques années, ont été considérables et continuent à l'être, ceci d'autant plus que les capitaux rentrés en France, au lieu d'être investis directement, sont beaucoup trop souvent placés à la bourse.

En ce qui concerne la taxation des stocks, je voudrais présenter une observation. Il y a en fait deux catégories de stocks. Tout d'abord les stocks spéculatifs. Certaines entreprises ont profité pendant des années du fait qu'elles payaient mal leurs impôts indirects, quand la situation de la monnaie était plus ou moins fléchissante, pour constituer des stocks plus importants que ceux qu'elles utilisent normalement.

En fin d'exercice, la partie de ce stock dépassant le stock outil normal constituait en réalité un bénéfice camouflé. Si un plan comptable avait existé, ces stocks auraient dû être normalement taxés à 50 p. 100 comme de véritables profits.

Il y a ensuite les stocks des entreprises consécutifs à leurs progrès techniques permanents et qui doivent alimenter leurs ateliers pour pouvoir répondre aux besoins accrus de la clientèle, satisfaire leurs progrès techniques ou exporter davantage. Ces entreprises doivent disposer d'un volant important.

Ainsi celles qui ont fait l'effort indispensable, vous allez les taxer aussi, dans une faible mesure d'ailleurs, à 6 p. 100. On peut au fond se demander si vous n'avez pas fait une cote mal taillée en taxant tout le monde à 6 p. 100, amnistiant par là même tous ceux qui ont spéculé sur le dos de la monnaie et du pays pendant des années.

En ce qui concerne les amortissements, nous avons à vous remercier — je le fais non seulement en mon nom mais, pour quelques secondes, au nom de la commission des finances — de nous avoir accordé l'amortissement dégressif que nous demandions depuis des années. Je tiens simplement à indiquer que dans les pays voisins du Marché commun la technique fiscale permet de majorer d'un certain pourcentage la valeur du bien à amortir de manière à compenser la charge de la fiscalité indirecte sur ce bien.

Je ne vous donnerai ici qu'un exemple. En Hollande, l'amortissement autorisé est de 116 p. 100 de la valeur du matériel, ce qui, avec un taux d'impôts sur les bénéfices de 50 p. 100, procure une économie égale à 8 p. 100 de l'investissement. Le même calcul appliqué à l'Italie et à la Belgique donne des économies de 6 p. 100 et de 9 p. 100 sur le montant de l'investissement.

Il faut donc par conséquent que vous assortissiez, je ne dis pas cette année mais le plus tôt possible, votre mécanisme de la possibilité de majorer raisonnablement la valeur des biens à amortir pour que la France soit à parité avec ses collègues du Marché commun.

J'en arrive à ma conclusion. Ce que je reproche à votre projet, c'est de ne pas être très satisfaisant, d'être même inquiétant pour les communes, de ne pas inciter suffisamment à l'investissement productif, sélectif, sélectionné par la puissance publique, d'être indifférent à l'origine des profits ou à la nature de leur réemploi.

Vous avez fait un texte sérieux, mais neutre.

Je pense qu'il faudra, dans l'optique de la stabilité gouvernementale, remettre votre ouvrage sur le chantier. Vous nous avez

dit que ce n'était qu'un premier jet. En tant que tel, le Sénat l'accepte peut-être quoique nous soyons nombreux à ne pas être enthousiastes. Il est en tout cas indispensable que, faisant preuve de dynamisme, vous introduisiez dans la fiscalité française ce sens moteur dont je parlais tout à l'heure, ce qui nous ramène aux deux questions fondamentales suivantes : sommes-nous partisans d'une économie dans laquelle chacun fait ce qu'il veut, mais où l'Etat prélève ce qu'il peut ? Sommes-nous, au contraire, dans un Etat où la puissance publique définit à la nation ses objectifs et oriente tout le monde — les citoyens, les entreprises — pour la grandeur du pays et la justice sociale ?

Je préfère, quant à moi, la seconde forme d'économie, la seule moderne. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Emile Hugues.

M. Emile Hugues. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, je ne m'étais pas préparé à intervenir dans ce débat. Si je me suis fait inscrire en fin d'après-midi c'est parce que j'estime qu'on a peut-être été un peu trop sévère, monsieur le secrétaire d'Etat, pour votre projet. Il n'est pas entièrement condamnable. Il comporte, en effet, des choses qui peuvent être approuvées, qui sont même de bonnes choses et je dirai lesquelles.

Oh ! je sais bien, un malentendu existe à la base de toute réforme fiscale. Vous avez essayé de le dissiper tout à l'heure mais vous n'y êtes pas parvenu. Ce malentendu vient de ce que l'on confond toujours, comme vous l'avez indiqué, réforme et allègement. En effet, seule est acceptée comme une réforme fiscale par le contribuable moyen celle qui pourrait comporter un allègement considérable. Or, pour nous techniciens, la véritable réforme fiscale, c'est la réforme des principes ; le reste est une question de taux et cela, disons-le, relève beaucoup plus de la discussion de la loi de finances que de la discussion de la réforme fiscale. Tout à l'heure, j'avais l'impression que l'on était déjà engagé dans la discussion de la loi de finances.

La meilleure réforme fiscale, en définitive, est celle qui consiste à moins dépenser. C'est, en effet, la seule réforme qui serait considérée comme une véritable réforme. On prête peu d'attention quelquefois aux réformes de principe ; et pourtant, si j'en crois l'intervention de M. Armengaud auquel je me permettrai de me référer, ce sont quelquefois les réformes de principe qui sont les plus importantes, mais elles sont limitées. Il n'y a pas tellement de principes fiscaux. C'est vrai, mais il y a surtout une chose, mesdames, messieurs, c'est que tous les systèmes fiscaux actuellement sont plus ou moins interdépendants les uns des autres. Je ne vois pas un pays pouvant adopter une fiscalité qui soit strictement originale, chaque fiscalité, chaque système fiscal emprunte à son voisin. Si l'on regarde le cadre des différentes fiscalités des pays évolués on s'aperçoit que nous ne sommes ni en retard, ni en avance sur ce qui se fait ailleurs.

En effet, quand vous aurez eu un impôt sur le revenu, un impôt sur la production et la consommation, un impôt sur les sociétés, un impôt sur la fortune, je ne vois pas ce que l'on peut inventer comme principes nouveaux. Encore faudrait-il qu'il y ait une majorité pour les voter. Quand nous avons introduit la taxe à la valeur ajoutée c'était un principe nouveau, c'était un principe heureux, s'il y avait une majorité pour voter une taxe sur le capital et sur les plus-values ce seraient des principes nouveaux ! Mais, monsieur le secrétaire d'Etat, existe-t-il une majorité pour cela ? N'est-ce pas un leurre de poursuivre une réforme quand il n'y a pas de majorité pour la voter ?

Principe nouveau : si l'on décidait d'adopter désormais le système forfaitaire au lieu de système déclaratif, il y aurait une option à prendre. Je voudrais faire observer que j'ai été souvent partisan du système forfaitaire et encore actuellement. Mais, en définitive, si l'on veut étendre très largement le système forfaitaire on s'aperçoit qu'il ne s'applique qu'à une fiscalité légère. Nécessairement à une fiscalité lourde correspond un système d'impôt déclaratif. Je ne vous ferai donc pas le reproche, monsieur le ministre, de n'avoir pas pu inventer des principes nouveaux, car je ne suis pas assuré que l'accord se serait fait dans les deux assemblées et même au sein de chaque assemblée sur des principes nouveaux que vous auriez pu inventer.

Alors, si l'on n'adopte pas de principes nouveaux vers quoi veut-on aller ? Vers plus de simplification. C'est, en effet, ce que l'on recherche. Plus de simplification, qu'est-ce que cela veut dire ? Cela veut dire qu'on entre dans la voie dans laquelle vous vous êtes engagés car, en réalité, un effort de simplification a été fait dans le projet.

Pourtant, monsieur le secrétaire d'Etat, j'ai quelques craintes. En effet, simplifier c'est réduire le nombre des impôts, des exceptions, des avantages particuliers, des privilèges qui foisonnent dans notre droit fiscal. Mais, si vous réduisez le nombre des impôts, vous allez être obligés d'élargir considérablement leur assiette. Malheureusement, la tendance générale, dans notre

pays, est toujours à une augmentation des taux et une réduction de l'assiette.

Tout à l'heure, vous avez fait une référence à la fiscalité anglo-saxonne et vous avez semblé vouloir nous dire que c'était un de vos objectifs que d'avoir une fiscalité où l'impôt sur le revenu alimenterait largement le budget. En effet, le système anglo-saxon a largement recouru à l'impôt sur le revenu. Mais, ce que l'on oublie, c'est qu'en Angleterre, pour une population active de 22 millions d'individus, — je n'ai pas vérifié ma référence, je ne m'étais pas préparé à intervenir et je vous prie de m'en excuser — il y a, au minimum, 17 millions de contribuables alors qu'en France, sur une population active de 19 millions d'individus, le nombre des contribuables, qui a dû augmenter, était à peine, il y a deux ans, de 4 millions ou 4.500.000 individus. Je sais bien qu'il y a des différences de structures économiques entre les deux pays, ce qui implique une modification du nombre des contribuables. Mais je voudrais signaler l'importance de l'assiette de l'impôt sur le revenu en Angleterre, et disons-le, cette réduction de l'assiette des impôts sur le revenu en France, caractéristique de notre fiscalité. Tant et si bien que, dans la mesure où vous allez vouloir simplifier, êtes-vous sûr que vous allez pouvoir élargir cette assiette des impôts sur le revenu, indispensable si vous voulez avoir des recettes correspondantes et qui rentrent dans la logique de votre système. Car c'est cela en effet.

Je dirai, monsieur le secrétaire d'Etat, que c'est une bonne chose, je crois, que d'avoir fusionné la taxe proportionnelle et la surtaxe progressive. Je sais bien que tout ceci n'est qu'en puissance dans votre projet, et qu'il y a beaucoup d'intention dans ce que vous présentez et nous vous jugerons sur la réalisation de vos intentions, puisque vous avez la durée, plutôt que sur le projet même que vous nous soumettez.

C'est une bonne chose, et même sur un plan que je m'étonne qu'il n'ait pas été discuté ici, que vous aboutissiez à de tels taux en matière de superposition de taxe proportionnelle et de surtaxe progressive qu'au delà d'un certain seuil on était obligé de se réfugier dans une forme société et d'abandonner les formes individuelles d'exploitation. Je crois que les experts comptables connaissent le taux auquel il était plus avantageux d'être en société, de devenir en quelque sorte directeur de sa propre société en bénéficiant d'ailleurs des avantages sociaux attachés à la fonction directoriale.

C'est une bonne chose en effet d'avoir fusionné les deux taxes à l'heure présente, si vous arrivez à supprimer progressivement, dans un délai assez rapproché la taxe proportionnelle.

C'est aussi une bonne chose si vous acceptez les amendements qui ont été déposés, si vous plafonnez au taux moyen européen l'impôt général unique sur le revenu que vous allez instituer, c'est-à-dire à un taux moyen de 55 p. 100 ; car, à partir du moment où vous allez fusionner ces deux taxes, où vous allez plafonner votre taux, on aura intérêt à se débarrasser quelquefois des formes d'exploitations sociétaires pour revenir à la forme d'exploitation individuelle. Vous allez favoriser la reprise des exploitations individuelles. Vous allez peut-être dans certains cas changer la structure économique de certaines exploitations. C'est une bonne chose !

Je voudrais vous féliciter. Je n'en dirai pas plus car je n'étais pas préparé à intervenir et on pourrait épiloguer longuement. Je m'excuse de cette improvisation au pied levé.

Vous avez fait une bonne chose en matière d'investissement, mais je vais vous poser une question. Aviez-vous besoin d'un texte ? étiez-vous obligé de nous faire voter sur l'amortissement dégressif au lieu de l'amortissement linéaire ?

Vous êtes assez libre de faire ce que vous voulez en matière d'amortissement.

Vous ne nous avez pas fait voter au cours des dernières années, vous avez inventé un système d'amortissement accéléré qui a favorisé en effet quelquefois l'industrie. Mais, en cette matière d'amortissement, je voudrais surtout vous dire que j'estime que sur ce plan vous avez des conceptions trop fiscales et pas assez économiques. Je rejoindrai donc ici ce qu'a dit tout à l'heure M. Armengaud.

Quelquefois, on peut dire qu'un certain retard pris dans notre équipement est la conséquence de pratiques fiscales en matière d'amortissements.

Voyez-vous — je ne sais pas si je vais vous choquer — mais à mon sens, fixer une durée pour l'amortissement, c'est avant tout un acte qui relève de la responsabilité de l'industriel. Si un industriel estime qu'il doit mettre à la ferraille un matériel neuf au bout de deux ans, il devrait être libre de le faire. C'est à ce compte qu'on peut réaliser certains progrès techniques. Je sais bien que cela soulève d'énormes difficultés. Je sais bien qu'il faut savoir si cet amortissement correspond à un achat de matériel nouveau.

Je sais que tout ceci n'est pas facile à réaliser mais, en principe, l'amortissement n'est pas un acte fiscal, c'est un acte économique qui doit être laissé à la responsabilité du chef d'entreprise. C'est lui qui doit déterminer la durée même de l'amortissement de son matériel, la durée de renouvellement de ce matériel pour suivre le progrès technique.

Vous nous aviez habitués en France, depuis de trop longues années, à un amortissement linéaire, à ces amortissements en quelque sorte fatidiques qui relevaient de circulaires quelquefois mal interprétées et appliquées avec trop de sévérité.

Je crois qu'il faut voir dans ces pratiques d'amortissements en France une des raisons du retard que nous avons pris en ce qui concerne le renouvellement de notre matériel. C'est pourquoi je ne saurais trop vous féliciter d'avoir introduit désormais l'amortissement dégressif au lieu de l'amortissement linéaire ; mais à une condition, c'est de savoir quel est le coefficient que vous allez adopter pour cet amortissement dégressif.

Allez-vous renfermer votre amortissement dégressif dans des règles aussi strictes que celles que vous aviez adoptées pour l'amortissement linéaire ? Va-t-on sortir des circulaires et des règles d'après lesquelles désormais l'amortissement dégressif ne sera guère différent de l'amortissement linéaire sinon par le taux de l'amortissement de la première année ? Quel sera votre taux de coefficient ?

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous le savez mieux que moi, en matière industrielle, à l'heure présente, en raison même des avantages accordés, le taux d'amortissement la première année est de près de 28 p. 100 et si vous adoptiez un coefficient égal ou inférieur à 1,50, vous n'auriez la première année presque rien fait en matière d'amortissement dégressif.

Ce que je souhaite toutefois, c'est que vous introduisiez plus de souplesse en matière d'amortissement, plus de responsabilité accordée au chef d'entreprise en ce qui concerne la durée de l'amortissement de son matériel et le fait de savoir si le progrès technique lui commande de changer son matériel ou non.

Ce que je voudrais aussi surtout, c'est vous dire que, en fait, en matière d'amortissement, de quoi s'agit-il ? De différer le paiement de l'impôt quelquefois ? L'amortissement, c'est aussi une question de trésorerie pour l'entreprise et pour l'Etat.

Croyez-vous qu'il ne vaudrait pas mieux prendre le risque de donner plus de responsabilité au chef d'entreprise et d'avoir du matériel entièrement neuf plutôt que de contrarier les amortissements, comme on l'a fait ces dernières années ?

Donc, laissez la liberté, le choix aux industriels et aux chefs d'entreprises. Je sais bien, que les amortissements avaient un intérêt particulier. Ils avaient été trop larges en période d'inflation, d'instabilité de prix ; maintenant s'il y a une certaine stabilité, je crois que vous pouvez aller vers une certaine souplesse.

Je voudrais cependant vous interroger, en matière d'investissements, sur un point particulier. En effet, votre amortissement dégressif est fait pour relancer l'expansion. C'est donc la reconnaissance du fait qu'à l'heure présente nous avons besoin d'un moteur pour relancer l'économie. Or vous avez fait une place particulière à un secteur d'économie qui m'intéresse : l'hôtellerie.

En effet, vous avez bien pensé à l'hôtellerie puisque je constate que, dans votre article 30, vous avez prévu une disposition spéciale pour les amortissements en matière d'hôtellerie.

Il y a, en matière d'hôtellerie, deux problèmes. C'est d'abord l'absence de constructions neuves, l'absence de construction de nouveaux hôtels. Le second problème, c'est le renouvellement du matériel, c'est la question de la vétusté de notre équipement hôtelier.

Absence de constructions neuves. Messieurs, vous êtes allés quelquefois à l'étranger. Vous n'avez pas été sans remarquer que, partout en Europe, on voit de nouveaux hôtels. Seule la France n'en construit pas. On peut se demander pour quelles raisons. Le tourisme a-t-il plus de facilités à l'étranger qu'il n'en a chez nous ? On pourrait affirmer ici que si nous ne construisons pas de nouveaux hôtels, bientôt sur le plan touristique, nous serons en état d'infériorité par rapport à nos voisins. Les recettes touristiques, monsieur le secrétaire d'Etat, si elles ne vous intéressent pas directement, elles intéressent en tout cas l'économie, principalement sous la forme des rentrées de devises.

Je crois qu'il faut résoudre ces deux problèmes. Vous pouvez y parvenir par le jeu de la disposition qui figure à l'article 30 de votre projet, à une condition, c'est que nous soyons bien d'accord sur les termes mêmes de votre texte. Il déclare : « Les dispositions du paragraphe 1 ci-dessus sont applicables dans les mêmes conditions aux investissements hôteliers, meubles et immeubles. »

Meubles et immeubles se rapportent dans les conditions ci-dessus.

Je pense que ces conditions ci-dessus ne visent que l'amortissement dégressif, substitué à l'amortissement linéaire. Je suppose que vous allez permettre également un amortissement dégressif pour les investissements immobiliers. Si vous permettez un amortissement dégressif pour les immeubles par nature, alors peut-être allez-vous pouvoir donner des possibilités de construire de nouveaux hôtels et alors, nous serons peut-être à égalité de concurrence, à égalité de possibilités avec l'étranger.

M. Giscard d'Estaing, secrétaire d'Etat aux finances. Voulez-vous me permettre de vous répondre sur ce point ?

M. Emile Hugues. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le secrétaire d'Etat aux finances. En effet, le régime des amortissements dégressifs tel qu'il est prévu dans le projet s'applique essentiellement aux équipements. Pour les entreprises normales, l'amortissement dégressif doit s'appliquer aux outillages, dont la dépréciation est plus rapide au cours des premières années. Le Gouvernement s'est d'autre part préoccupé de la situation de l'hôtellerie, situation sur laquelle un certain nombre de membres de cette assemblée ont appelé son attention.

Une exception est consentie, qui consiste à étendre le régime des amortissements dégressifs, non seulement aux meubles, et je ne parle pas uniquement du mobilier, mais aux différents instruments de travail concourant à l'exploitation de l'entreprise hôtelière : dans le domaine de l'hôtellerie, la construction de l'immeuble constitue une partie du fonds de l'exploitation de l'entreprise. Il est donc normal d'étendre le régime de l'amortissement dégressif aux investissements immobiliers de l'hôtellerie. (Applaudissements.)

M. Emile Hugues. Je vous remercie, monsieur le ministre, et je me félicite d'avoir provoqué cette réponse, car elle clôt toute discussion sur ce sujet.

Mais je vous demande encore plus ; en matière d'amortissements hôteliers et sanitaires. Si vous voulez faire un effort particulier, soyez très large. L'étranger est en avance sur ce point. Si vous acceptiez d'amortir en trois ou quatre ans les nouvelles installations, notamment celles des salles de bains, améliorant le standing des hôtels, alors vous assisteriez peut-être à une extraordinaire rénovation de notre appareil hôtelier. (Très bien ! très bien !)

Je n'en dirai pas plus sur la question de l'amortissement et je n'insisterai pas sur l'hôtellerie, la déclaration de M. le secrétaire d'Etat me donnant entière satisfaction.

Je voudrais en venir à un dernier point, celui qui concerne les droits de succession. Il y a là un problème, car je sais qu'une campagne se généralise pour la suppression de ces droits de succession.

Est-ce possible ? J'ai regardé les fiscalités étrangères. Le droit de succession est le dernier impôt sur la fortune dans notre pays et je ne crois pas à la possibilité de sa suppression.

En matière de droits de succession, le problème se divise en deux. Il y a le problème des taux et celui des tranches.

En ce qui concerne l'effort que vous avez fait, monsieur le ministre, permettez-moi de vous dire que si, pour les taux, vous êtes descendu au niveau moyen européen, peut-être trop élevé, en matière de tranche, vous êtes nettement en retrait sur ce qui se fait à l'étranger. Même si, en ligne directe, il n'est que de 15 p. 100 à partir de 10 millions, c'est un taux trop bas qui ne règle pas le problème.

J'aurais accepté un taux plus faible et un élargissement des tranches. J'aurais accepté un droit au premier franc de succession si l'on avait diminué les tranches et fait une autre réforme. Le problème des droits de succession est lié, en effet, à un autre problème, celui de l'évaluation des valeurs successorales. En effet, vous pouvez fort bien diminuer les droits de succession, mais si demain, sur l'évaluation des valeurs successorales, il se fait une sorte de marchandage entre l'administration et l'assujéti, si vous donnez des instructions pour reviser les méthodes d'évaluation, vous effacerez tout ce que vous avez pu nous accorder en matière de tranche et en matière d'exonération.

Voyez-vous, monsieur le ministre, la sagesse eût peut-être été de revenir à ce qui se faisait jadis en matière de droit de succession. Ce qui est irritant, c'est cette discussion, ce marchandage entre l'administration et l'assujéti pour déterminer quelle est la valeur vénale du bien.

J'en reviens à me demander s'il n'aurait pas pu être possible d'évaluer la valeur successorale comme cela se faisait jadis. Il n'y avait pas de difficulté. On multipliait par un coefficient, ou bien sur le plan des impôts fonciers, ou bien par référence au cadastre.

Depuis on a voulu réaliser un système plus juste et faire payer sur l'évaluation exacte. Mais, comme les biens ne sont pas soumis à une vente, à une transmission de propriété, il s'agit de déterminer cette valeur par une sorte d'accord entre les deux parties. C'est ce qui est irritant. C'est ce qui soulève de très nombreux problèmes.

La difficulté provient du fait qu'en période d'inflation continue, puisque nous vivions en période d'inflation depuis trente ou quarante ans, il était difficile d'accepter des évaluations forfaitaires. Mais puisque maintenant vous avez supprimé toutes les indexations, puisque maintenant vous avez confiance dans la stabilité de la monnaie, croyez-vous qu'il ne serait pas sage d'envisager un autre système pour l'évaluation des valeurs successorales qui ne conduise pas aux discussions et aux marchandages entre l'administration et les particuliers ? Croyez-vous qu'on ne pourrait pas essayer d'étudier un autre système ?

Je sais qu'un texte a été voté sous la IV^e République, en 1954. Il en a été de ce texte comme d'autres textes : bien que voté, il n'a jamais été appliqué.

Pour quelle raison ? Le je reconnais, l'administration s'est heurtée à des difficultés considérables en raison de l'instabilité monétaire, du fait qu'il fallait chercher à révaluer ces biens. Mais aujourd'hui, puisque nous avons franchi cette étape de l'instabilité, croyez-moi, il serait sage de revenir à une autre méthode d'évaluation des valeurs successorales, si vous voulez éviter des difficultés entre le fisc et les contribuables.

J'en ai terminé, monsieur le ministre. Tout n'est pas condamnable dans votre projet. Il y a encore une étape à franchir et j'espère que cette étape, vous la franchirez avec la collaboration du Sénat. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Duclos.

M. Jacques Duclos. Mesdames, messieurs, le projet de loi qui nous est soumis est sorti quelque peu laminé de la discussion qui s'est intaurée à l'Assemblée nationale. Son titre même a été modifié. Il s'agissait d'abord d'un projet de loi portant réforme fiscale et maintenant il n'est plus question que d'un projet de loi portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux.

La grande réforme qu'ambitionnait M. Giscard d'Estaing n'est donc plus qu'une « réformette », ce qui ne veut d'ailleurs pas dire qu'elle ne contient pas de mauvaises choses.

Le projet en discussion est tout simplement la traduction sur le plan fiscal d'une politique économique et financière déterminée par les monopoles capitalistes dont le Gouvernement de pouvoir personnel est le moyen d'action. On ne saurait donc être surpris si le projet en discussion tend à aménager la fiscalité dans l'intérêt du capital bancaire et des monopoles capitalistes.

Naturellement, sous la domination du capital monopoliste, les charges de l'impôt retombent plus lourdement sur les masses laborieuses de la ville et de la campagne ainsi que sur les classes moyennes.

Ce projet ne tend nullement à effectuer une véritable réforme fiscale, malgré les propos optimistes tenus par M. Giscard d'Estaing qui, en juillet dernier, déclarait : « Je puis affirmer qu'il s'agit d'une véritable réforme visant à transformer la structure du système d'imposition et à modifier le climat fiscal. »

En définitive, la montagne a accouché d'une souris et il n'y a rien de surprenant à cela. Déjà, en date du 24 avril 1959, le groupe d'études fiscales dit comité Brasart, qui avait été désigné par le Gouvernement, déclarait ceci : « On abuse depuis longtemps, en France, du terme de réforme fiscale. Cette expression devrait être réservée strictement aux modifications profondes, aux changements d'orientation d'une fiscalité. Or, dans le cas présent, une telle hypothèse est impossible pour de nombreux motifs financiers, économiques, techniques, sociologiques et internationaux. » Ce n'est pas moi qui dit cela, c'est le comité Brasart qui le disait.

Je veux me permettre d'examiner successivement ces motifs évoqués par le comité Brasart. En ce qui concerne les motifs financiers, il est certain qu'une réforme fiscale de caractère démocratique ne saurait se concevoir sans une réduction massive des dépenses, et, en premier lieu, des dépenses improductives, c'est-à-dire des dépenses de guerre.

Or, s'il est vrai que le climat de détente internationale qui est en train de se développer pourrait permettre une telle orientation, il n'en reste pas moins que la politique du Gouvernement va dans un sens opposé. C'est seulement, pensons-nous, dans le cadre d'une politique de restauration et de rénovation de la démocratie dans notre pays qu'une réforme fiscale démocratique pourrait être effectuée.

A propos des motifs économiques mis en avant par le comité Brasart, je veux souligner que les monopoles capitalistes, maîtres du pouvoir, font appel au budget de l'Etat pour assurer une

part toujours plus importante du financement de leurs investissements, c'est-à-dire pour accroître leurs profits.

Si je m'arrête aux motifs techniques, je constate que la préférence des monopoles va tout naturellement à des impôts pouvant être facilement incorporés dans les prix et, par conséquent, payés par la masse des consommateurs. C'est à cette orientation des monopoles et de leurs dirigeants que se rattachent les campagnes constantes de la presse économique et financière pour la limitation de la progressivité de la taxation des revenus.

En ce qui concerne les motifs sociologiques, il faut bien dire que la fiscalité est toujours l'expression, dans une situation donnée, du rapport des forces entre les classes sociales. Mais les actions revendicatives se développant dans l'unité peuvent fort bien, ou pourront fort bien, signifier aux gouvernements et aux exploiters capitalistes qu'il ne leur est pas davantage possible de faire tout ce qu'ils voudraient contre les masses laborieuses, tant en matière de fiscalité qu'en matière de salaires et de traitements.

Restent les motifs internationaux, caractérisés notamment par l'intégration de la France au Marché commun, ce qui a fait dire à M. Giscard d'Estaing qu'un tel état de choses nous interdit de considérer la fiscalité comme un terrain favorable à un bouleversement de structure.

A cela s'ajoute le fait que, dans une certaine mesure, la France est dépendante de l'impérialisme américain envers lequel le Gouvernement français prit l'an dernier, par le truchement du fonds monétaire international, l'engagement de limiter son déficit budgétaire — l'impasse, comme on dit maintenant — à 600 milliards de francs.

De cet ensemble de constatations, il ressort qu'une véritable réforme démocratique de l'impôt est liée à l'avènement d'une politique de détente internationale, de désarmement et à la conclusion d'une paix négociée en Algérie.

La mise en œuvre d'une telle politique permettrait de promouvoir une réforme fiscale démocratique dont les grandes lignes ont été tracées par le parti communiste à l'Assemblée nationale en 1955 et reprises en 1956.

Les principes généraux de la fiscalité démocratique telle que nous la concevons comportent : l'institution d'un véritable impôt général et progressif unique sur le revenu global des personnes physiques avec un double barème de taxation et avec suppression du système dit du quotient familial visant les réductions pour situation et charges de famille ; la transformation de l'impôt sur les sociétés en un impôt progressif applicable aux profits réels des sociétés ; la modification des droits de succession des personnes physiques de façon à imposer davantage les grosses fortunes ; l'institution d'un impôt annuel sur les fortunes des sociétés supérieures à 20 millions de francs ; la suppression des taxes sur le chiffre d'affaires ainsi que des taxes parafiscales et la création d'une taxe unique à la production de 10 p. 100 dont seraient exonérés les biens d'usage courant, les produits indispensables à l'agriculture et les matériaux de construction.

Il faut bien le dire, le projet établi par le Gouvernement va dans une direction tout autre. En effet, sous le couvert de l'allègement réel et immédiat des charges — suppression partielle de la taxe proportionnelle — d'une réduction des obligations des commerçants détaillants à intervenir ultérieurement du fait de l'abrogation de la taxe locale et d'une diminution purement nominale de l'impôt direct pour les petits et moyens salaires et traitements, le projet gouvernemental tend, en réalité, à une nouvelle aggravation de la fiscalité indirecte qui frappe particulièrement les masses laborieuses salariées, artisans, paysans travailleurs, à l'aggravation à terme de l'impôt direct, d'une part pour les salariés, d'autre part pour les commerçants détaillants et les artisans, à la consolidation des privilèges des sociétés capitalistes et de leurs dirigeants ainsi qu'à de substantiels allègements des charges fiscales qui peuvent favoriser ces derniers du fait des dispositions nouvelles relatives à la surtaxe progressive et aux droits de succession.

Au surplus, le Gouvernement avait envisagé de modifier le système des taxes sur le chiffre d'affaires en supprimant la taxe locale et en majorant les taux de la taxe à la valeur ajoutée. En raison de la protestation des maires contre les atteintes ainsi portées à l'autonomie financière des communes, le Gouvernement a renvoyé ces modifications à une discussion ultérieure pour application éventuelle au 1^{er} janvier 1961 et l'Assemblée nationale a abondé dans ce sens. Mais ces modifications n'étant pas abandonnées, elles se traduiront demain par une hausse des prix dont feront les frais, avec les travailleurs salariés, les paysans travailleurs et les artisans.

Il est nécessaire que les masses laborieuses sachent que l'on veut ajouter une surcharge fiscale indirecte à l'aggravation du régime de l'impôt direct qu'elles vont en réalité subir. M. Giscard d'Estaing se plaît à affirmer qu'il considère l'impôt direct

comme l'élément le plus contestable de notre fiscalité et le plus injuste dans sa répartition. Selon M. le secrétaire d'Etat aux finances, cette injustice dans la répartition de l'impôt sur le revenu des personnes physiques provient essentiellement des faits suivants : 1^o l'ampleur du prélèvement dans les tranches de revenus élevés décourage l'initiative et freine l'épargne ; 2^o les salaires, traitements et pensions ne sont pas soumis au même régime que les autres bénéfices ; 3^o le champ d'application de l'impôt est trop étroit.

Voyons ce qu'il en est du premier argument relatif à l'ampleur du prélèvement sur les revenus élevés. Il est effectivement injuste dans sa répartition mais, à la vérité, les riches ne sont pas imposés comme ils devraient l'être et cela les statistiques le démontrent.

Je note, en premier lieu, que la surtaxe progressive est devenue un impôt sur les salaires et traitements : 67,6 p. 100 des revenus imposés sont constitués par des salaires, des traitements ou des pensions ; 52,6 p. 100 de l'impôt sont payés par des salariés ou des pensionnés.

Pour ce qui est des taux élevés de la surtaxe progressive, de 55 à 77 p. 100, une explication s'impose : en effet, 521 contribuables seulement sur 4.401.466, soit environ un pour dix mille, ont supporté le taux de 77 p. 100 sur la fraction de leur revenu annuel excédant 6 millions de francs, et ce taux n'a été appliqué qu'à 1,5 p. 100 des revenus imposés ; de plus, 14.885 contribuables seulement, 3,3 p. 100, ont été soumis à la surtaxe progressive pour des revenus de toutes catégories supérieurs à 6 millions de francs par contribuable, dont 4.443, un pour mille, pour des revenus supérieurs à 10 millions.

M. Emile Hugues. Impôt non déduit !

M. Jacques Duclos. En ce qui concerne les revenus de valeurs mobilières imposés, ils ne s'élèvent qu'à 141 milliards. C'est la conséquence, d'une part de l'exonération des emprunts d'Etat, notamment des emprunts Pinay 1952 et 1958, d'autre part du fait que les grandes sociétés ne distribuent à leurs actionnaires qu'une faible partie des profits qu'elles réalisent afin d'en consacrer l'essentiel à l'autofinancement ou à la prise de participations dans d'autres entreprises ; il faut enfin ajouter une troisième cause à cet état de choses, c'est l'attitude des actionnaires eux-mêmes qui préfèrent aux dividendes soit les plus-values boursières échappant en fait à l'impôt, soit les distributions d'actions gratuites qui en sont exonérées de droit.

Je veux maintenant faire connaître le point de vue de mon parti sur le quotient familial. Il s'agit là d'un système de calcul de l'impôt en fonction de la situation et des charges de famille du contribuable, ce qui constitue un véritable privilège de classe.

En effet, le salarié dont la femme travaille a droit, si le salaire net imposable cumulé des deux époux est de 700.000 francs, à une réduction de 48.950 francs comme contribuable marié et à une réduction de 12.100 francs pour chacun des deux premiers enfants mineurs ; ces chiffres passent respectivement à 340.450 francs et 87.725 francs pour le directeur, l'industriel ou le négociant dont la rémunération ou le bénéfice imposé est de 3 millions de francs ; ils atteignent 4 millions 135.450 francs et 665.225 francs pour le président directeur général d'une société anonyme dont la fraction avouée des profits, souvent improprement appelés « salaire » ou « rémunération », s'élève à 30 millions de francs.

Tout cela justifie, non pas une diminution et une limitation de la progressivité de l'impôt, mais au contraire, comme nous le proposons, une aggravation de la progressivité pour les tranches de revenus élevés et une limitation de l'application du quotient variable.

Cette orientation gouvernementale en faveur des revenus élevés s'accorde parfaitement avec une attaque sérieuse contre les salariés. Nous avons rappelé que la surtaxe progressive est avant tout un impôt sur les salaires et traitements. En outre, le maintien de l'abattement à la base à 220.000 francs depuis 1954 a pour conséquence que, chaque année, de nouvelles couches de salariés deviennent imposables ; il en est ainsi parce que leur salaire a augmenté, alors qu'en raison de la hausse des prix leur pouvoir d'achat ne s'est nullement élevé.

Mais le Gouvernement veut aller plus loin dans cette voie, et l'on peut craindre que le nouveau mode de calcul de l'impôt sur le revenu pour 1960 n'ait finalement pour effet l'augmentation des charges fiscales des salariés, dont le pouvoir d'achat a sérieusement diminué durant la dernière période.

Ici se pose le problème de l'abattement à la base, qui est plus que jamais justifié et que nous proposons de porter à 360.000 francs par part. Cette proposition est d'autant plus raisonnable qu'en réalité l'abattement à la base devrait correspondre au minimum vital. Par conséquent, s'il convient de le porter tout de suite, selon nous, de 220.000 à 360.000 francs, il

faudrait par la suite le porter rapidement à 450.000 francs, chiffre auquel les calculs effectués par les organisations syndicales et familiales permettent d'évaluer actuellement le minimum vital. (*Applaudissement à l'extrême gauche*).

Le projet gouvernemental organise une opération de plus grande envergure qu'il convient de dénoncer parce qu'elle tend pour l'essentiel à soumettre les salariés qui ne supportent pas actuellement la taxe proportionnelle au même impôt unique que les autres catégories sociales. En effet, l'exposé des motifs du projet de loi précise que l'égalité des contribuables devant l'impôt personnel n'est pas réalisée de manière satisfaisante. En 1948, à la suite du remplacement de la taxe proportionnelle sur les salaires par un versement forfaitaire à la charge de l'employeur, la masse des contribuables a été partagée en deux parts à peu près égales : ceux qui acquittent la taxe proportionnelle et ceux qui n'en sont pas redevables. Les circonstances particulières qui avaient motivé cette transformation ont disparu, les inconvénients demeurent.

Compte tenu de cette donnée nouvelle, les taux de l'impôt unique doivent être de 5 p. 100 plus élevés que ceux de la surtaxe progressive actuelle. Afin de maintenir inchangée l'imposition des salariés, un crédit d'impôt de 5 p. 100 du montant de leur rémunération imposable sera alloué à ces derniers pour tenir compte du versement forfaitaire acquitté par leurs employeurs en remplacement de la taxe proportionnelle.

Qu'est-ce que cela veut dire ? Pourquoi envisage-t-on un tel système singulièrement compliqué ? Un « crédit d'impôt » ? C'est la première fois qu'on accouple le mot crédit au mot impôt. Pourquoi cela ? Parce que le Gouvernement et le patronat croient que le moment est venu de prendre leur revanche de la suppression en 1948 de la retenue à la source de l'ancien impôt cédulaire sur les traitements et salaires. Cette combinaison ténébreuse d'un « crédit d'impôt » semble n'avoir d'autre objet que de permettre de réduire ou de supprimer la compensation de 5 p. 100 accordée aux salariés, de supprimer corrélativement, dans l'intérêt du patronat, le versement forfaitaire des salaires et traitements, de rétablir enfin la retenue à la source d'un impôt aggravé.

Il faut donc rappeler ce qui s'est passé en 1948 et les conséquences qui en ont découlé. Cette année là, devant la puissance des grèves, le Gouvernement soutenait le patronat et pour lui éviter une grève de salaires trop importante à son gré, il supprime la retenue à la source de l'impôt de 10 p. 100 sur les salaires et traitements. Cette suppression se traduit par une augmentation correspondante du pouvoir d'achat des salariés, mais pour ne rien perdre des recettes budgétaires le Gouvernement institua en contrepartie un versement forfaitaire sur les salaires à la charge des employeurs. Il s'agissait là d'un nouvel impôt direct basé sur le montant des salaires au lieu du chiffre d'affaires et incorporé dans les prix, donc en réalité supporté par les consommateurs.

De la sorte, l'opération de 1948 a consisté, si l'on regarde le fond des choses, à faire prendre en charge par l'Etat à la place des patrons une partie de l'augmentation des salaires consentie et à faire supporter cette partie de l'augmentation des salaires par l'ensemble des consommateurs.

En définitive, on doit en conclure que depuis 1948 il existe effectivement deux régimes pour l'impôt direct : les salariés ne supportant pas la taxe proportionnelle même sous une forme déguisée et les autres catégories sociales la supportant. Cette différence de systèmes d'imposition est fondée sur les circonstances historiques qui lui donnèrent naissance et les salariés ne permettront pas que, sous prétexte d'une fausse égalité devant l'impôt, on les frappe encore plus durement. (*Applaudissements à l'extrême gauche*.)

En ce qui concerne les commerçants détaillants et les artisans, leurs charges fiscales directes seront effectivement diminuées, à bénéfice constant, en 1960, mais ils sont d'ores et déjà dûment prévenus par l'exposé des motifs du projet de loi. En effet on lit :

« Pour les non salariés, l'atténuation de la charge fiscale devrait avoir pour contrepartie l'amélioration des bases d'imposition dans tous les cas où elle est actuellement insuffisante. »

Plus loin : « Les forfaits qui ne correspondent pas au produit normal de l'exploitation ou de l'activité devront être ajustés sur la base la plus proche de la réalité. »

Enfin : « Les contribuables auront d'ailleurs un intérêt direct à ce que leurs relations avec l'administration fiscale soient établies sur des bases nouvelles. La taxe complémentaire de 9 p. 100 ne pourra en effet être supprimée que dans la mesure où la réévaluation des bases d'imposition aura pu procurer au Trésor les ressources nécessaires pour réaliser cette opération. »

Ici, je retiens que le Gouvernement s'en prend en premier lieu et principalement à la grande masse des artisans et des commerçants qui sont des « forfaitaires ».

Pour étendre son terrain de chasse, le Gouvernement relève les chiffres-limites d'application des forfaits, respectivement de huit à dix millions et de trente à quarante millions de francs selon qu'il s'agit de vente de marchandises ou de prestations de services. Commerçants ou artisans peuvent constater que le Gouvernement leur reprend d'une main ce qu'il leur donne de l'autre puisque l'allègement de taux et la suppression de la taxe proportionnelle doivent être au moins compensés par l'augmentation des bénéfiques forfaitaires imposables.

On va donc assister dans les années à venir à de nouvelles campagnes administratives de relèvement systématique des forfaits des commerçants détaillants et des artisans, analogue à celles qu'on a connues dans un passé récent. Mais ces campagnes seront désormais plus sévères et les relèvements de forfaits seront sensibles. En effet, lorsque seront réalisées — si toutefois le Gouvernement y parvient — la suppression de la taxe locale et l'extension de la taxe sur la valeur ajoutée au commerce de gros et groupements d'achats, l'administration va pouvoir concentrer ses efforts sur la vérification du commerce de gros. Les chiffres d'affaires des commerçants détaillants et des artisans, servant de base à l'établissement de leurs forfaits de bénéfiques, pourront être ainsi l'objet de contrôles serrés et l'on peut s'attendre à ce que leurs forfaits soient augmentés.

Cela va dans le sens de la concentration capitaliste qui fera disparaître les plus faibles et transformera les commerçants en chefs de rayon ou en gérants de succursale, tandis que les artisans deviendront chefs de fabrication ou d'atelier, à moins qu'ils ne soient, les uns et les autres, de simples chômeurs.

Commerçants, artisans et industriels seront d'autant plus imposés qu'ils sont plus faibles dans la hiérarchie économique, ainsi qu'il est officiellement constaté.

Je veux citer à ce sujet l'exposé des motifs de la proposition de résolution n° 12962 déposée en avril 1951 par la sous-commission de la réforme fiscale de l'Assemblée nationale, laquelle déclarait que « dans la pratique, le forfait constitue de la part du fisc l'abandon d'une partie de l'impôt que le contribuable aurait dû payer régulièrement ». Mais la sous-commission reconnaissait aussitôt que « la technique des administrations financières permet désormais de réduire la perte du fisc à des proportions minimes et que les forfaits sont en général, pour les petites entreprises, et les entreprises moyennes, sensiblement plus élevées que les bénéfiques résultant de déclarations trop souvent inexactes ou largement minorées... »

« Grâce à leur organisation comptable et aux conseils fiscaux dont elles s'entourent, les sociétés profitent bien davantage que les entreprises individuelles des possibilités qu'offre la législation en matière de constitution en franchise d'impôt de provisions et d'amortissements. »

Ce texte ne donne qu'une image imparfaite des privilèges fiscaux dont profitent essentiellement les sociétés capitalistes et leurs dirigeants. C'est dans les sociétés anonymes que se concentre toujours plus, au bénéfice de leurs dirigeants, la nouvelle forme de propriété privée de l'époque des monopoles. C'est là aussi que fleurissent les privilèges, les exonérations, la fraude.

Par privilèges fiscaux nous entendons toute disposition légale, toute décision gouvernementale tendant, sous les prétextes les plus divers et avec des techniques bien mises au point, à exonérer les monopoles des impôts qui devraient leur incomber normalement en application de la loi fiscale. Il s'agit notamment des amortissements, des provisions, des dotations ou décotes sur stocks, du régime des rémunérations des dirigeants des grandes sociétés anonymes, de la détaxe des investissements, du régime des fusions des sociétés, de l'exonération des plus-values, etc. On a pu chiffrer que le produit de ces privilèges et de la fraude exonère actuellement les sociétés capitalistes et leurs dirigeants de quelque mille milliards par an.

Ce sont ces exonérations abusives que le projet gouvernemental veut étendre encore davantage. En effet, il consolide et étend le champ des privilèges existants au moyen des mesures ci-après :

Premièrement, le remplacement de l'amortissement linéaire par l'amortissement dégressif. Ce remplacement a pour objet d'autoriser les entreprises industrielles et commerciales à pratiquer en début de période des annuités d'amortissement plus élevées et par conséquent de permettre des exonérations d'impôts plus importantes ;

Deuxièmement, la revision des bilans, obligatoire pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 millions de francs. En général, les grandes sociétés anonymes ont réévalué leurs actifs et les réserves de réévaluation seront taxées à 3 p. 100, alors que leur incorporation au capital donnait ouverture à une taxe de 12 p. 100, ce qui constituait d'ailleurs un taux de faveur par rapport au taux normal de l'impôt sur les sociétés.

M. le secrétaire d'Etat. Le taux d'incorporation était de 2,40 pour 100 et non pas de 12 p. 100.

M. Jacques Duclos. J'entends votre propos, mais nous ne voyons pas, vous et moi, les choses de la même manière.

M. le secrétaire d'Etat. Mais le taux n'était pas de 2,40 !

M. Jacques Duclos. Troisièmement, la suppression des décotes et dotations sur les stocks.

Les décotes et dotations constituent une véritable échelle mobile des évaluations des stocks. La suppression de ces décotes est sans incidence sur les bénéfices actuellement imposables des sociétés et l'on peut tenir pour certain que les monopoles feront rétablir cette échelle mobile sous une forme ou sous une autre, si le mouvement des prix les y incite.

Encore faut-il préciser que les décotes et dotations antérieurement constituées ne seront taxées qu'à 6 p. 100, alors qu'elles couvrent des bénéfices précédemment exonérés, lesquels auraient dû être soumis au taux normal de l'impôt sur les sociétés. Cette apparente mesure de rigueur constitue donc, en définitive, un cadeau supplémentaire.

Quatrièmement, l'assouplissement du régime des sociétés mères et filiales. Cela permettra, avec l'agrément du ministère des finances et des affaires économiques et la bénédiction du conseil de direction du fonds de développement économique et social, d'accélérer l'absorption par les monopoles des entreprises les plus faibles.

Par conséquent, il est juste et urgent, comme nous le proposons, d'établir la progressivité dans la taxation des bénéfices réels des sociétés, c'est-à-dire avec suppression de tous les avantages qui leur ont été accordés.

Sans doute, pourra-t-on nous dire que le projet en discussion supprime la déduction des bénéfices imposables des sociétés des dépenses somptuaires ayant trait à l'exercice de la chasse ou de la pêche ou à des résidences secondaires.

La preuve est ainsi faite que, malgré leur caractère somptuaire, de telles dépenses étaient bel et bien déduites des bénéfices imposables des sociétés. Cela constituait un véritable scandale, mais que va-t-il se passer après l'adoption des mesures envisagées ? Les experts et les conseils fiscaux des sociétés ont l'imagination trop fertile pour ne pas trouver des artifices qui permettront de continuer à déduire, sous des formes nouvelles, de tels frais malgré l'interdiction légale. Aussi bien, l'énumération de dépenses somptuaires dont la déduction serait exclue est tellement limitée que la mesure sera sans portée réelle si l'on tient compte de l'ensemble des dépenses personnelles : frais de voitures, de réceptions, de domesticité, etc., que les dirigeants des sociétés mettent en fait à la charge de ces dernières.

A ces observations, mesdames, messieurs, je veux ajouter que, selon nous, l'impôt sur les fortunes est réalisé de façon très insuffisante. C'est pourquoi, au sujet des droits de mutation à titre gratuit, nous proposons un abattement de 10 millions sur le montant de l'actif net successoral, ce qui d'ailleurs équivaut à 20 millions lorsqu'il s'agit d'époux unis sous le régime de la communauté légale ; mais, en revanche, nous proposons l'augmentation de la progressivité de l'impôt sur les successions, compte tenu de leur importance. En outre, tenant compte du fait que les droits de succession ne s'appliquent qu'aux transmissions de patrimoine des personnes physiques, il est évident que la plus grande partie de la fortune acquise échappe à toute taxation. En effet, c'est dans les sociétés de capitaux, principalement dans les grandes sociétés anonymes, que se rencontre pour l'essentiel la nouvelle forme de la propriété privée de l'époque, celle des monopoles capitalistes provenant de l'accumulation des profits prélevés sur l'exploitation des travailleurs. Or, les sociétés de capitaux ne transmettent jamais leur patrimoine par voie successorale comme les personnes physiques. D'autre part, il est notoire que les dirigeants ne laissent apparaître à l'actif qu'ils laissent à leur décès qu'une valeur n'ayant pas de commune mesure avec la valeur réelle des biens dont ils sont les possesseurs véritables.

C'est donc pour pallier cette iniquité du régime fiscal, pour réaliser plus de justice fiscale et pour faire effectivement payer les riches que nous préconisons l'institution d'un impôt annuel et progressif sur les patrimoines des sociétés de capitaux supérieurs à 20 millions de francs.

De cet ensemble de faits, que je viens de rappeler devant vous, mesdames, messieurs, se dégage que le groupe communiste a décidé de se prononcer contre le projet que vous nous présentez. Il s'agit d'un projet nettement réactionnaire, destiné à favoriser les intérêts des monopoles capitalistes. Pour ces raisons, le groupe communiste votera contre ce projet d'injustice fiscale, qui porte la marque d'une politique de guerre froide, avec les dépenses considérables d'armement qu'elle comporte et auxquelles s'ajoutent les frais énormes qu'entraîne la guerre d'Algérie. Nous voterons contre ce projet pour défendre les intérêts des travailleurs et la masse des petits et moyens contribuables, contre l'oligarchie financière, les monopoles capitalistes, la haute banque et

les gouvernants à leur service. (*Applaudissements à l'extrême gauche.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. le secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je voudrais en quelques mots, en raison de l'heure avancée, répondre aux observations qui ont été formulées au cours de la discussion générale, et tout d'abord à celles de M. le rapporteur général de la commission des finances.

J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt et d'attention l'exposé passionné et quelque peu critique de M. Pellenc. En premier lieu, j'ai trouvé la confirmation, si cela était nécessaire, du caractère aride et, permettez-moi de vous le dire, quelque peu éprouvant de l'effort qu'il faut entreprendre pour rénover notre fiscalité. En effet, il est tentant, dans ce domaine comme dans d'autres, d'énumérer les obstacles de toutes natures qui s'opposent à cette rénovation : les alibis ne manquent pas pour justifier l'inaction.

Au cours de ce rapport, j'ai attendu avec une sorte d'avidité les suggestions de toutes sortes que nous pourrions retenir pour introduire dans la législation fiscale les éléments positifs nouveaux et progressifs qui lui font actuellement défaut. J'ai entendu, au contraire, beaucoup d'arguments qui s'adressaient à toutes les initiatives, quelles qu'elles soient, qui tendent à s'écarter de la fiscalité actuelle. Il est certain que, si tout effort, toute modification appellent des critiques et des difficultés de cet ordre, il faut avoir la franchise de le dire : la législation fiscale française, aussi insuffisante, aussi condamnable qu'elle puisse paraître, sera éternelle.

Or, comme cela n'est pas mon sentiment, comme ce n'est pas non plus l'engagement que les uns et les autres nous avons pris — et cet engagement subsiste lorsqu'on se trouve faire partie du Gouvernement — il apparaît nécessaire de surmonter les obstacles et d'aborder le problème très délicat, très complexe et très décevant de la réforme fiscale. Je retiens, de ce débat et des observations du rapporteur général, qu'il ne s'agit pas d'une œuvre qui peut se résoudre à quelques modifications de la législation et se résumer au seul projet qui nous est soumis.

Par contre, ce projet, comme j'ai eu l'occasion de vous le dire, est un début. Le premier mouvement de cette réforme qu'il ne suffit pas d'analyser, de disséquer, mais qu'il faut, et il est déjà très tard, entreprendre. Les observations du rapport ont porté, d'une part sur la conception générale du projet, d'autre part sur une série d'exemples particuliers.

Il est évident, tout d'abord, que l'on peut trouver dans toute législation fiscale des cas particuliers à propos desquels les textes apparaissent absurdes ou maladroits ; mais il me paraît impossible de juger une législation, de juger une réforme par la recherche de ces points singuliers. Il est certain que, dès lors qu'il y a déplacement de charge, si l'on prend la situation de ceux qui supportent toutes les nouvelles charges, qui ne bénéficient d'aucun des allègements, on finira par trouver des catégories pour lesquelles l'allègement est nul ou même risque d'être négatif. Si l'on ne raisonne qu'en fonction de ces cas particuliers, le code général des impôts, dont chacun regrette déjà la lourdeur et la complication, gagnera quelques fascicules de plus, destinés non pas à régler des problèmes généraux, à déterminer des orientations fondamentales de la fiscalité, mais tel ou tel cas d'espèce.

Je voudrais à ce propos faire le point devant vous des exemples chiffrés qui ont été donnés et qui ont pu certainement jeter le trouble dans certains esprits. Ces exemples chiffrés sont au nombre de trois.

Le premier concerne un jeune ménage sans enfant, imposé d'après un forfait commercial d'un million de francs. J'indique que, pour ce jeune ménage, la réduction d'impôts à revenus constants entre 1959 et 1960 serait, d'après nos calculs, de 37.000 francs. On indique, ce qui est vrai, que la cote mobilière ne sera plus déductible ; mais, vous pouvez en juger par la connaissance que vous avez de cet impôt, la non-déduction des bases d'imposition d'une somme de l'ordre de 15 ou 20.000 F, ne peut entraîner qu'une surcharge fiscale de 3 à 4.000 F. Par rapport au montant de la réduction d'impôt — 37.000 F — cette somme est peu importante. Elle ne peut aboutir à une surcharge des intérêts. S'il s'agit, au contraire, d'emprunts souscrits pour la construction, j'ai indiqué à l'Assemblée nationale — et je le confirme devant le Sénat — que nous admettons, bien entendu, la déduction des intérêts d'emprunts de toute nature qui ont été souscrits pour l'acquisition du logement habité.

Le deuxième exemple qui a été donné est celui d'un père de famille, cadre dans une entreprise, et qui dispose de trois millions de revenus. Pour ce père de famille, compte tenu de la non-déduction de la contribution mobilière, les chiffres font apparaître à l'évidence une réduction d'impôts de l'ordre de 7 à 8 p. 100. On nous demande ce qui se passera si, en plus,

l'intéressé a procédé à une opération compliquée pour souscrire à une augmentation de capital par voie de souscription d'emprunt dont les intérêts seront déduits.

J'indique d'abord que l'acquisition d'un capital, quel que soit ce capital, ne peut pas donner lieu à une déduction des intérêts au titre de la surtaxe progressive. Quelle serait alors la situation ? Il serait très facile à n'importe quel contribuable d'emprunter pour acquérir des titres dont les revenus sont eux-mêmes exonérés de la surtaxe progressive. C'est une situation qui existe actuellement et que nous avons le devoir d'éliminer. Des contribuables placent des titres en dépôt dans une banque, obtiennent des avances sur ces titres, souscrivent des titres d'Etat exonérés de la surtaxe progressive et déduisent les intérêts du crédit qui leur est consenti des bases d'imposition de leur surtaxe progressive. Voilà un cas d'espèce qu'il ne me paraît nullement nécessaire d'encourager et dont on ne peut pas considérer qu'il suffise à lui seul à juger de l'équité fiscale.

Enfin, et sur ce point je veux être catégorique, on a indiqué que les petits rentiers se trouveraient placés dans une situation très injuste. Il aurait fallu rappeler qu'ils se trouvent actuellement placés dans cette situation car vous savez parfaitement qu'ils supportent la taxe proportionnelle au taux de 22 p. 100 et qu'elle n'est en rien déductible.

On a estimé que cette taxe, disparaissant et remplacée par une retenue à la source, ne serait pas déductible dans le cas où l'impôt n'existerait pas. J'ai, à plusieurs reprises et bien avant que la question fût posée ici dans sa forme dernière, exposé que nous prévoyons, bien entendu, le remboursement de cette retenue à la source pour ceux qui ne pourraient pas la déduire de leur impôt en raison de l'inexistence de celui-ci.

On ne peut donc pas juger une réforme sur des cas particuliers ; mais si l'on prend ces cas particuliers, on s'aperçoit qu'ils ne justifient pas les conclusions qui en ont été, un peu hâtivement, tirées.

M. de Villoutreys a posé la question du rythme de l'amortissement. C'est une question complexe et je lui indiquerai seulement que dans le système que nous prévoyons le taux de l'amortissement dégressif constitue un maximum : on ne sera pas obligé d'appliquer ce maximum. Par exemple, M. de Villoutreys s'inquiétait de la question des biens d'équipement. Il sera possible pour ces biens de commencer par l'amortissement linéaire, toujours inférieur à l'amortissement dégressif et ensuite, à l'intérieur des plafonds de l'amortissement dégressif, de recourir à un taux d'amortissement inférieur au taux maximum, mais supérieur au taux linéaire. Ce système présentera donc sur ce point une relative souplesse.

L'orateur suivant était M. Courrière et j'espère qu'il ne me trouvera pas présomptueux de lui dire tout le plaisir que j'ai eu à écouter son intervention. J'ai, par tradition et par conviction personnelle, le goût des travaux parlementaires et il est satisfaisant pour un membre du Gouvernement de s'entendre critiquer dans une forme dont il estime qu'elle est la forme normale de l'opposition.

Sur le fond, je n'ai pas recueilli grand assentiment de la part de M. Courrière. Je lui indique pourtant que, quant à l'application de l'article 40 de la Constitution, le Gouvernement n'entend nullement essayer d'outrepasser ses droits. Il se souvient de la procédure qui était en vigueur sous la IV^e République, il sait que le vote annuel de l'article 1^{er} de la loi de finances avait pour conséquence pratique d'empêcher les parlementaires, dont j'étais à l'époque, de déposer des amendements définissant des allègements de recettes. Donc, sur ce point, les droits parlementaires sont assez voisins et assez restreints.

M. Antoine Courrière. S'agit-il des recettes ou des ressources ?

M. le secrétaire d'Etat. Pouvez-vous me préciser votre question ?

M. Antoine Courrière. Les recettes, à mon sens, c'est la somme qui est inscrite dans le budget, celle que vous escomptez lorsque vous le faites voter. Mais il peut se trouver que, par suite d'un accroissement de l'activité économique du pays, les recettes fiscales, par exemple, s'accroissent et soient plus importantes que celles que vous aviez prévues dans le budget.

Votre règle de l'article 40 de la Constitution joue-t-elle, par conséquent, jusqu'au plafond des recettes que vous avez prévues ou jusqu'au plafond des ressources que réellement l'Etat encaissera ?

M. le secrétaire d'Etat. Il faudrait se reporter au texte de l'article 40, mais je crois que ce texte vise les ressources. Les amendements ne sont pas recevables lorsqu'ils prévoient une diminution des ressources.

M. Antoine Courrière. Je le savais.

M. le secrétaire d'Etat aux finances. L'orateur suivant était M. Tron, qui possède une grande connaissance pratique de la matière fiscale et qui a présenté plusieurs observations.

La première était d'abord la critique de l'impôt unique. Je crois, dans ce domaine, que M. Tron se bat, en quelque sorte, le dos tourné vers l'avenir. Il n'y a pas d'exemple que la législation fiscale ne se soit pas orientée, tôt ou tard, vers l'impôt unique. D'ailleurs, M. Duclos l'a indiqué, il est certain que le terme d'une législation fiscale en matière d'impôt sur le revenu, lorsqu'un certain nombre d'obstacles ont été franchis, lorsque certains ajustements ont été effectués, c'est l'impôt unique. Tous les raisonnements n'y changeront rien. Nous nous retrouverons, dans un certain délai qu'il ne m'appartient pas de prévoir, quelle que soit la tendance au pouvoir, dans un régime d'impôt unique sur le revenu.

Il a d'autre part exprimé des craintes quant à la majoration de la surtaxe progressive. Je me demande quelle peut être l'origine de ces craintes. Comme vous le savez, en matière de surtaxe progressive, l'unique modification concernant les salariés qui est introduite est l'augmentation de la réfaction, portée de 15 à 19 p. 100. Cette augmentation ne peut entraîner un alourdissement de la surtaxe progressive. Il ne peut y avoir que des problèmes résultant du champ d'application des déductions, mais il faudrait que ces déductions atteignent un pourcentage sensible du revenu pour que le refus de certaines déductions annule l'allègement qui est proposé. Il n'y aura pas de majoration de la surtaxe progressive.

D'ailleurs, à la demande de M. Tron, nous avons fait procéder par les services financiers à un chiffrage, dont les résultats, sans être rigoureux, peuvent présenter une certaine valeur indicative. Sur un total d'allègement des impôts concernant les personnes physiques de 78 milliards, les allègements en faveur des salariés seraient, d'après nos calculs, de 47 milliards, c'est-à-dire qu'ils seraient proportionnels en fait à leur part dans l'ensemble des impôts directs.

M. Tron a posé le problème du climat fiscal. Ce problème est fondamental et il est essentiel de l'évoquer.

Il suppose d'abord une certaine réorganisation des services, dont j'ai indiqué qu'elle était en cours, en même temps que l'évolution de la situation matérielle des agents qui, comme vous le savez, n'ont pas dans ce domaine un niveau d'existence qui soit toujours satisfaisant, et l'adaptation des tâches de ces agents. En cette matière, un certain nombre de mesures que nous vous proposons ont pour objet la modification de ces tâches, la simplification et la limitation des efforts administratifs qui leur seront demandés.

M. Descours Desacres a rappelé le problème de la fiscalité locale. Sur ce point il semble qu'il subsiste une sorte de malentendu. Si le Gouvernement s'est préoccupé du problème de la taxe locale, ce n'est nullement dans l'intention ou dans la préoccupation de modifier les conditions d'établissement des budgets locaux. C'est, en réalité, en raison des caractères de cette taxe locale qui sont, d'une part, l'extrême complication des formalités administratives à laquelle elle donne lieu et, d'autre part, la fraude dont elle est l'objet. Mais le Gouvernement, si la taxe n'avait pas ces caractères, estimerait que c'est en effet un impôt dont l'expérience révèle qu'il alimente d'une façon satisfaisante les budgets locaux. Cette taxe étant critiquée en elle-même, le Gouvernement se préoccupe de trouver des ressources de remplacement, qui, il va de soi, devront atteindre un montant équivalent à celui que la taxe locale procurerait. Je pense donc avec M. Descours Desacres qu'il faut également que l'élasticité de ces ressources soit comparable à l'élasticité des ressources actuelles.

Ceci est un problème qui se pose en termes différents si l'on pense aux collectivités rurales ou si l'on pense aux centres urbains. Pour les collectivités rurales, ce serait simple, c'est le minimum garanti. Dans notre projet, nous proposons l'augmentation du minimum garanti, car nous pensions que le chiffre de cette année, soit 2.400 francs, ne permet pas à ces collectivités locales d'établir leur budget et de prévoir le développement de l'infrastructure rurale dans des conditions satisfaisantes.

M. Jacques Descours Desacres. Je crois qu'à la fin de votre étude, vous n'étiez même plus sûr de pouvoir assurer l'actuel minimum garanti.

M. le secrétaire d'Etat. Je ne comprends pas votre préoccupation sur ce point. Nous étions sûrs, au contraire, d'assurer ce minimum.

Une difficulté existe, c'est celle des grandes villes pour lesquelles il faut trouver des ressources qui aient l'élasticité correspondant à celle de la taxe locale. J'indique d'abord que l'élasticité de la taxe locale n'est pas aussi satisfaisante qu'on le croit. S'il se produit dans les structures du commerce local ou

les habitudes de la commercialisation certaines transformations, il peut se faire que la taxe locale de ces collectivités se réduise au profit des autres.

Il est certain, par exemple, que l'achat d'une voiture automobile et dans une certaine mesure, l'achat de vêtements, ne se fait plus actuellement dans les centres où ces mêmes opérations se pratiquaient il y a quelques années. On assiste ainsi à un transfert de l'activité commerciale qui a pour effet de déplacer l'assiette des contributions qui alimentent les budgets des collectivités locales.

En fait, le problème qui est posé a une portée assez limitée, ce qui n'empêche qu'il doive être résolu avec une extrême vigilance. Le système que nous proposons permettait, je crois, d'assurer à 5 p. 100 près les ressources des collectivités locales et l'élasticité de celles-ci. Nous avons fait des vérifications sur les trois dernières années et nous nous sommes aperçus que la progression des ressources proposées était identique à celle de la taxe locale. Mais il restait des tâches délicates, tenant compte des situations particulières, qui faisaient qu'à 5 p. 100 près l'équilibre n'était pas réalisé.

Cela donne la dimension du problème à régler, pour l'examen duquel le Gouvernement sollicitera le concours des spécialistes de votre assemblée.

Sur le problème des remises en état des propriétés terriennes, je n'ai pas cherché, croyez-le bien, une querelle de responsabilités pour savoir qui était à l'origine de l'augmentation de la charge fiscale pesant sur les ruraux. Mais ayant à connaître, en particulier sur le plan budgétaire, de certaines des charges imposées à ces ruraux, notamment en raison des régimes spéciaux qui leur sont appliqués, je crois essentiel de garder une vue d'ensemble de la charge qu'ils supportent.

Je crois, en fait, que la préoccupation de M. Descours Desacres portait sur le revenu de la propriété terrienne plutôt que sur le profit des agriculteurs exploitants. Il y a, à ce propos, une situation très lourde en 1959, puisque la taxe proportionnelle est de 22 p. 100 et ne comporte aucun abattement à la base. Mais dans le projet qui vous est soumis, nous prévoyons un abattement à la base de 300.000 francs et, d'autre part, une réduction de la taxe proportionnelle qui suit l'évolution du taux de droit commun et qui est remplacée par une taxe de 9 p. 100. En ce domaine comme dans les autres, l'allègement qui vous préoccupe pourra être réalisé.

J'ajoute d'ailleurs — et ceci déborde un peu le cadre de ce débat — que des instructions ont été données aux administrations financières pour qu'elles examinent avec une particulière bienveillance les cas d'espèce qui peuvent se présenter, car il est hors de doute que la situation des propriétaires fonciers ayant des petits revenus peut se trouver, cette année, presque aberrante du point de vue fiscal et qu'il convient que ces cas particuliers puissent être examinés et trouvent leur solution.

M. Descours-Desacres. Je vous en remercie, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, voulez-vous me permettre de vous interrompre...

La conférence des présidents a décidé que la séance de ce soir se terminerait à minuit afin que celle de demain puisse s'ouvrir à neuf heures trente.

Si vous désirez continuer votre exposé maintenant, je serai obligé de consulter le Sénat pour savoir s'il désire prolonger cette séance ou si, comme je le crois, il estime préférable de

s'en tenir à la décision prise précédemment. (*Marques d'approbation.*)

M. le secrétaire d'Etat. J'en aurais eu encore pour quelques minutes, mais je suis à la disposition du Sénat.

M. le président. Je pense, monsieur le ministre, que vous avez encore à répondre à trois orateurs. Peut-être risquerions-nous de dépasser minuit...

Demain matin, nous entendrons la fin de la déclaration de M. le secrétaire d'Etat et la discussion générale sera close ensuite, aucun orateur ne restant inscrit.

— 8 —

REGLEMENT DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. Les présidents des commissions permanentes ayant fait connaître à la présidence les noms des candidats qu'ils présentent pour la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant dérogation à certaines dispositions sur le recrutement et l'avancement des officiers, je vous propose d'inscrire à l'ordre du jour de la séance de demain le scrutin pour l'élection des membres de cette commission spéciale.

Ce scrutin aurait lieu pendant la séance publique dans la salle des conférences. Il pourrait être ouvert à seize heures. (*Assentiment.*)

En conséquence, voici quel serait l'ordre du jour de la séance de demain, jeudi 19 novembre, à neuf heures et demie :

Suite de la discussion du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux. (N^{os} 22 et 24 [1959-1960]. — M. Marcel Pellenc, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation; et n^o 45 [1959-1960]. — Avis de la commission des affaires économiques et du plan. — MM. René Blondelle et Pierre de Villoutreys, rapporteurs.)

Scrutin pour l'élection des membres de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant dérogation transitoire à certaines dispositions sur le recrutement et l'avancement des officiers des armées.

Ce scrutin aura lieu à 16 heures pendant la séance publique dans l'une des salles voisines de la salle des séances, conformément à l'article 61 du règlement. Il sera ouvert pendant une heure.

Discussion de la proposition de loi de MM. Octave Bajoux et Georges Boulanger, tendant à la stabilisation des fermages. (N^{os} 24 [1958-1959] et 2 [1959-1960]. — M. Georges Boulanger, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, et n^o 7 [1959-1960]. — Avis de la commission des affaires économiques et du plan. — M. Octave Bajoux, rapporteur.)

Il n'y a pas d'opposition ?...

L'ordre du jour est ainsi réglé.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée à vingt-trois heures cinquante-cinq minutes.*)

*Le Directeur du service de la sténographie du Sénat,
HENRY FLEURY.*

Erratum

au compte rendu intégral de la séance du 5 novembre 1959.

Page 911, 1^{re} colonne, rubrique n° 11, Dépôt de propositions de loi, 3^e alinéa :

A la 2^e ligne, supprimer le nom de M. Bardol ;
A la 8^e ligne, supprimer le nom de M. Dutoit.

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 18 NOVEMBRE 1959

Application des articles 67 et 68 du règlement, ainsi conçus :

« Art. 67. — *Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.*

« *Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés; elles ne peuvent être posées que par un seul sénateur et à un seul ministre.* »

« Art. 68. — *Les questions écrites sont publiées durant les sessions et hors sessions au Journal officiel; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également y être publiées.*

« *Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.*

« *Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais précus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion.* »

469. — 18 novembre 1959. — **M. Georges Rougéron** demande à **M. le ministre des anciens combattants et victimes de guerre** le nombre total délivré dans le département de l'Allier à la date du 31 juillet 1959 de: cartes de combattant guerre 1870-1871, guerre 1914-1918, guerre 1939-1945; cartes de combattant volontaire de la Résistance; cartes de déportés résistants; cartes de déportés politiques; cartes d'internés résistants; cartes d'internés politiques; cartes de réfractaires; cartes de personnes contraintes au travail forcé en pays ennemi; cartes de personnes prosrites ou transférées en pays ennemi.

468. — 18 novembre 1959. — **M. Jean Deguise** demande à **M. le ministre de la construction** s'il serait possible de connaître, par département, pour les deux années cumulées 1957 et 1958, le total des permis de construire industriels accordés, avec la correspondance en milliers de mètres carrés de surfaces couvertes.