

N° 57

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au proces-verbal de la séance du 16 octobre 1987.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à mettre un terme à l'injustice et à la dilapidation
des fonds publics résultant de l'emprunt 7 % 1973-1988.*

PRÉSENTÉE

Par M. Robert VIZET, Mmes Paulette FOST, Marie-Claude BEAUDEAU, M. Jean-Luc BÉCART, Mme Danielle BIDART-REYDET, M. André DUROMÉA, Mme Jacqueline FRAYSSE-CAZALIS, MM. Jean GARCIA, Charles LEDERMAN, Mme Hélène LUC, MM. Louis MINETTI, Ivan RENAR, Paul SOUFFRIN, Hector VIZON, et Henri BANGOU,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Finances publiques. — *Emprunts - Emprunts obligatoires - Épargne - Indexation - Taux - Code général des impôts.*

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

En 1973, MM. Pierre Messmer, Premier ministre, et Valéry Giscard d'Estaing, ministre de l'économie et des finances, ont signé le décret relatif à l'émission de l'emprunt d'Etat 7 % - 1973.

Par les avantages fiscaux et l'indexation qu'il comportait, cet emprunt devait s'avérer particulièrement onéreux pour l'Etat. Il introduisait une discrimination entre les souscripteurs aux différents emprunts d'Etat sans qu'un risque particulier supplémentaire soit encouru par ses souscripteurs.

Le montant de cet emprunt, fixé par arrêté du 9 janvier 1973 à 5.500.000.000 de francs, était souscrit en quelques jours et dépassait les objectifs fixés puisque l'arrêté de clôture du 16 janvier portait ce montant à 6.500.000.000 de francs.

Les quatre premières années se passaient très normalement et les intérêts étaient payés à un taux inférieur à 7 %. De nombreux petits porteurs se sont défaits de leurs obligations durant cette période, lesquelles furent rachetées par des possédants et des institutionnels qui avaient les moyens de « voir venir ». L'ère de la spéculation sur l'emprunt « Giscard » s'est ouverte en janvier 1978 quand la clause de sauvegarde sur l'or a joué pour la première fois. La garantie principale fondée sur le rapport entre la valeur officielle du franc et la valeur de l'Unité de compte européenne n'a pas été mise en jeu suite aux accords de la Jamaïque de 1976. Dans ces conditions, seule pouvait jouer l'indexation sur le cours en francs sur le marché libre du lingot de un kilo d'or à Paris pendant les trente séances de bourse précédant le 1^{er} janvier de l'année où le coupon est mis en paiement.

La dilapidation des fonds publics.

A partir de 1976, les cours de l'or ont commencé à grimper. En 1973, le lingot valait 11.000 F. Il valait 83.950 F en janvier 1987.

En 1978, le coupon est passé de 70 à 168,80 F. Les heureux détenteurs de 7 % 1973 ont reçu par exemple 392,96 F en 1980, 609,03 F en 1981, 538,59 F en 1986 et 551,62 F en 1987 pour 1.000 F

de nominal. Il s'agit bien d'un emprunt mémorable. Quels sont les emprunts indexés ou non qui, dans l'histoire financière de la France, auront rapporté du 55 % d'intérêt ?

Les sommes consacrées par l'Etat au paiement des seuls intérêts de l'emprunt « Giscard » s'élèveront au moins à 40 milliards, soit six fois plus que n'a rapporté l'emprunt.

Le 16 janvier 1988, l'Etat devra aussi rembourser le capital indexé dans les mêmes conditions. Si nous prenons pour base le prix moyen d'un kilo d'or sur les trente dernières cotations de 1987, définissant le calcul des intérêts payés le 16 janvier, le capital à rembourser s'élèvera à :

$$1.000 \text{ (nom.)} \times \frac{83.950}{10.438} = 8.008,20 \text{ F} \times 6.500.000 \text{ F obligations}$$

= 52 milliards de francs.

Soit huit fois plus que le montant initial. La valeur de remboursement théorique de l'obligation, plus le coupon à venir en 1988 est de 8.568 F.

En 1984, M. Giscard d'Estaing, dans une conférence de presse, avait prétendu que cet emprunt « n'a ni appauvri la France, ni volé les Français ». La réponse des chiffres suffit : au total, l'emprunt qui porte son nom aura coûté 40 milliards de francs en intérêts et 52 milliards de francs en remboursement du capital soit environ 100 milliards pour une levée de capitaux de 6,5 milliards en 1973. Des banques étrangères ont acquis de nombreux titres de l'emprunt et une partie non négligeable du remboursement ira à l'étranger.

Il n'est pas utile d'aller plus avant pour démontrer le caractère scandaleux des formes d'indexation de ce emprunt et de la charge insupportable qu'il représente pour l'Etat et pour les contribuables.

L'injustice vis-à-vis des autres épargnants.

Rappelons tout d'abord que les épargnants qui ont souscrit à l'emprunt 7 % - 1973 n'ont couru aucun risque supplémentaire par rapport aux autres épargnants et l'Etat ne traversait pas une crise grave de confiance au point qu'une telle prime puisse se justifier.

Prenons l'exemple de deux citoyens faisant également confiance à l'Etat, tous deux décidés en 1973 à épargner 1.000 F. L'épargnant A souscrit une obligation à l'emprunt 7 %, le 15 janvier 1973. L'épargnant B se présente au guichet de sa banque le 17 janvier avec ses 1.000 F, l'emprunt est clos. Il se dirige alors vers la Caisse d'épargne et ouvre un livret avec ses 1.000 F, en se proposant de retirer tous les 17 janvier ses intérêts.

En 1988, l'obligation 7 % 1973 aura rapporté plus de 5.000 F d'intérêts cumulés, les 1.000 F de Caisse d'épargne auront rapporté 1.000 F.

Le remboursement du capital s'élèvera pour le possesseur d'un titre de l'emprunt « Giscard » à 8.000 F. Par contre, l'épargnant qui avait placé 1.000 F à la Caisse d'épargne en 1973 ne retrouvera que ses 1.000 F d'origine.

Au total, chacun des deux épargnants aura retiré de ses 1.000 F placés pour quinze années dans les mains de l'Etat :

— pour le possesseur d'un titre de l'emprunt « Giscard » : 13.000 F ;

— pour celui qui avait placé 1.000 F sur son livret A : 2.000 F.

Les revenus du premier auront été six fois et demie supérieurs aux revenus du second. Il y a là une injustice flagrante.

Les aspects fiscaux auraient pu corriger cette injustice et réduire l'impact financier de cet emprunt pour l'Etat. Mais le décret de 1973 a introduit des avantages et exonérations fiscaux qui ont fait des porteurs de ces obligations de véritables privilégiés.

*
* *

Le groupe communiste et apparenté n'a cessé de combattre l'injustice de cet emprunt.

En janvier 1972, il a voté contre sa création. En janvier 1981, les parlementaires communistes déposent une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la spéculation sur les emprunts 7 % et 4,5 % émis par l'Etat en 1973.

Le 14 octobre 1983, répondant à une question orale sans débat posée par M. Parfait Jans, député communiste, le représentant du Gouvernement indiquait qu'il n'était pas question de remettre en cause le régime de l'abattement sur les revenus d'obligations et du prélèvement de 25 % sur les coupons, dont bénéficiaient les obligations de l'emprunt 7 % 1973.

En 1984, le groupe communiste et apparenté déposait une proposition de loi tendant à mettre un terme à l'injustice de cet emprunt : Pierre Gamboa en était le premier signataire. Le Gouvernement et la majorité socialiste ont refusé son inscription à l'ordre du jour.

Au projet de loi de finances pour 1985, le groupe communiste de l'Assemblée nationale déposait un amendement proposant de supprimer les avantages fiscaux et de créer un emprunt obligatoire pour les intérêts versés en janvier 1985.

Le Gouvernement le reprenait très partiellement et faisait adopter un amendement visant à ce que les dispositions du I de l'article 125 A (suppression de l'incorporation des intérêts à l'abattement de 5.000 F sur les revenus obligataires) et du troisième alinéa de l'article 158 du code général des impôts (prélèvement libératoire de 26 %) ne s'appliquent plus à l'emprunt. La droite votait contre cette disposition qui ne réduisait guère le poids de la dette que de 400 millions de francs (pour 4,5 milliards d'intérêts payés en 1985 aux souscripteurs). Les particuliers ont seulement dû inclure les intérêts à leur déclaration de revenus.

Le 16 janvier 1988, l'Etat devra procéder au remboursement de l'emprunt.

Le Gouvernement est extrêmement embarrassé. D'une part, il veut défendre les avantages des possesseurs de l'emprunt même s'ils sont abusifs, d'autre part la somme à payer s'avère considérable pour le budget de l'Etat. En 1988 la charge de la seule dette publique obligataire de l'Etat devrait, si rien n'est modifié, s'élever à 110 milliards de francs.

Il est fortement question, en tout cas, que, devant l'ampleur de la charge financière, les pouvoirs publics émettent un nouvel emprunt obligataire. Pour autant cet emprunt ne serait pas obligatoire, ce qui permettrait aux possesseurs de 7 % 1973 de choisir la souscription nouvelle ou le remboursement comptant. Un nouvel emprunt au taux du marché à 8-9 %, loin de constituer une solution de justice, prolongerait seulement dans l'avenir le scandale de l'emprunt Giscard-Messmer. En effet, ce serait avec les bénéfices scandaleux obtenus en 1978 ou 1980 que des personnes continueraient, après l'an 2000, à toucher des intérêts très supérieurs à ceux servis par les Caisses d'épargne.

Le scandale est d'autant plus grand que l'Etat a accepté que 50 % des acquisitions d'actions de sociétés privatisables soient réglées en fonds d'Etat. En dérogation du droit commun, l'imposition sur les plus-values (différence entre la valeur de reprise et la valeur d'acquisition des titres de l'Etat) ne s'applique pas lors de l'échange. Pour une obligation 7 % 1973 acquise à 1.000 F et reprise en 1987 à 8.000 F, la prime de remboursement de 7.000 F échappe à l'impôt sur les plus-values (16 % quand les cessions excèdent 272.000 F). C'est d'autant plus intéressant que si en 1988 la fiscalité sur l'emprunt Giscard était modifiée, la prime de remboursement de 7.000 F pourrait être soumise à l'impôt sur le revenu.

Il semble que les institutions de placement aient eu recours à ce moyen de paiement pour Saint-Gobain à hauteur de 250 millions.

La tentative d'acheter avec du 7 % 1973 des obligations assimilables du Trésor (O.A.T.) n'a allégé en février 1987 que de 500 millions la charge de remboursement.

Le problème demeure donc entier et l'attitude du Gouvernement est très inquiétante pour l'équilibre des finances publiques.

Le Gouvernement ne cherche pas une solution de justice, au contraire, il cherche à réduire la charge de l'Etat pour 1988 tout en favorisant les possesseurs de titres. Sa solution, quelle qu'elle soit, risque de se traduire par une fiscalité aggravée pour les petits et moyens contribuables en 1988 et les années suivantes.

Il faut mettre fin au scandale et non le pérenniser sous une forme nouvelle.

L'article premier de la proposition de loi tend à distinguer les gros et les petits porteurs.

Pour les vingt premiers titres, le remboursement serait égal à 2,5 fois la valeur d'émission, soit 2.500 F. Les détenteurs ne subiraient pour autant aucune spoliation puisque pour une obligation le revenu total encaissé depuis 1973 aura été de 5.000 F. Au-delà nous proposons qu'il n'y ait pas remboursement mais création d'un emprunt obligatoirement.

Ces sommes, ainsi que celles résultant des derniers intérêts à verser le 16 janvier 1988 s'ils sont supérieurs à la moyenne des autres emprunts de l'Etat en 1987, seront transformées en obligations d'un emprunt de vingt-cinq ans dont le taux d'intérêt sera celui du livret A.

Le Gouvernement socialiste en décembre 1984 avait omis (ce que proposait l'amendement communiste) d'imposer la prime de remboursement, qui devrait avoisiner 7.000 F si l'article premier de notre proposition de loi n'était pas adopté, et 1.500 F au plus s'il l'était. L'article 3 de la proposition de loi tend donc à intégrer la prime de remboursement dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Il est urgent de mettre fin au scandale de l'emprunt 7 % - 1973 car la situation est intolérable pour les autres épargnants et pour les contribuables.

Sous le bénéfice de ces observations, nous vous demandons de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Le 16 janvier 1988 le ministre de l'économie et des finances procédera au remboursement de l'emprunt 7 % 1973 à partir des bases suivantes :

1° la valeur de remboursement des titres est fixée à deux fois et demie la valeur d'émission ;

2° les détenteurs peuvent se faire rembourser vingt titres à la date du 16 janvier 1988 ;

3° les sommes dues au-delà des vingt titres sont transformées en obligations d'un emprunt obligatoire de vingt-cinq ans remboursable par tranches à partir de la quinzième année. Le taux d'intérêt payable chaque année est égal au taux d'intérêt par les Caisses d'épargne pour le livret A.

Art. 2.

Lors du paiement des intérêts de l'emprunt d'Etat 7 % - 1973-1988 le 16 janvier 1988, les porteurs pourront recevoir la totalité de la valeur du coupon dans la mesure où celle-ci ne dépasse pas la moyenne des intérêts versés par l'Etat pour les autres emprunts émis l'année précédente.

La différence entre la somme résultant de l'indexation et les intérêts payés au titre de l'alinéa ci-dessus est transformée en emprunt obligatoire de vingt-cinq ans remboursable par tranches à partir de la quinzième année.

Le taux d'intérêt payable chaque année est égal au taux d'intérêt payé par les Caisses d'épargne pour le livret A.

Ces intérêts, ainsi que ceux des obligations créées en application de l'article premier, seront imposables comme les revenus salariaux.

Art. 3.

Les dispositions de l'article 157-3 du code général des impôts ne s'appliquent pas à l'emprunt 7 % 1973-1988.