

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 mai 1962.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant allègement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en faveur des redevables disposant de faibles revenus,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet de modifier la législation relative à l'impôt sur le revenu des personnes physiques en vue d'apporter un certain allègement fiscal aux contribuables disposant de ressources modestes.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, vice-présidents ; Yvon Coudé du Foresto, Hector Peschaud, Julien Brunhes, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Edouard Bonnefous, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Roger Houdet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Max Monichon, René Montaldo, Geoffroy de Montalembert, Paul Pauly, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Richard, Jacques Soufflet, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1693, 1703 et in-8° 384.
Sénat : 181 (1961-1962).

Avant d'examiner l'économie de ce texte, nous retracerons brièvement l'évolution, au cours des dernières années, de la législation concernant l'imposition des personnes physiques.

Evolution de l'impôt sur les personnes physiques depuis 1948.

Jusqu'en 1948, notre régime fiscal a été caractérisé en matière d'imposition des personnes physiques par l'existence, d'une part, d'impôts cédulaires frappant les différentes catégories de revenus, à des taux et suivant des modalités, du reste, différents et, d'autre part, d'un impôt général sur le revenu à taux progressif et ayant pour assiette l'ensemble des ressources du contribuable.

Le décret du 9 décembre 1948 pris en application de la loi de redressement économique et financier du 17 août 1948, tout en conservant le principe de la dualité des impôts sur le revenu des personnes physiques, devait unifier le régime antérieur en créant :

— *une taxe dite proportionnelle* qui se substituait aux différents impôts cédulaires existant jusque là. Cette taxe frappait, à un taux en principe uniforme, les différentes catégories de revenus à l'exception des traitements, salaires et pensions pour lesquels dans la grande majorité des cas elle était remplacée par un versement forfaitaire supporté par les employeurs et les organismes débiteurs des pensions.

Le taux normal de la taxe proportionnelle, qui a varié, du reste, à plusieurs reprises, était en dernier lieu de 22 %. Par ailleurs, sauf en ce qui concerne les revenus des capitaux mobiliers, existaient une décote et des réductions d'impôts pour charges de famille (1).

— *une surtaxe progressive* ayant, en principe, pour assiette la somme des différents revenus de chaque catégorie perçus par le contribuable (2).

(1) Lorsque le montant de la taxe n'excédait pas 6.600 anciens francs, celle-ci n'était pas recouvrée. En outre, lorsque l'imposition était comprise entre 6.600 et 26.400 anciens francs, le contribuable bénéficiait d'une décote égale au tiers de la différence existant entre 26.400 francs et le montant de l'impôt.

Quant aux réductions pour charges de famille, elles étaient de :

— 15 % pour chacun des deux premiers enfants à charge ;

— 45 % pour chaque enfant à partir de trois,

sans que ces déductions puissent dépasser 5.000 anciens francs pour chacun des deux premiers enfants et 15.000 pour chacun des suivants.

(2) En ce qui concerne les salaires, traitements et pensions, ceux-ci n'étaient retenus que pour les 85/100 de leur montant.

Cette surtaxe était calculée en divisant le revenu du contribuable en parts pour tenir compte de ses charges de famille, selon le système du quotient familial.

Les revenus correspondant à chaque part entière étaient imposés suivant le barème ci-après :

		Taux de l'impôt.	
0 à	220.000 anciens francs.....	0	%
220.000 à	350.000 — —	10	%
350.000 à	600.000 — —	15	%
600.000 à	900.000 — —	20	%
900.000 à	1.500.000 — —	30	%
1.500.000 à	3.000.000 — —	40	%
3.000.000 à	6.000.000 — —	50	%
au-dessus de	6.000.000 — —	60	%

Les taux prévus pour les deux dernières tranches étaient portés respectivement à 55 % et 70 % pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs sans enfant à leur charge.

Par ailleurs, certains aménagements du barème avaient été prévus par décision ministérielle. En 1959, ces aménagements étaient les suivants : la surtaxe progressive n'était pas mise en recouvrement pour les sommes inférieures à 8.000 anciens francs. D'autre part, lorsque le montant de l'impôt était compris entre 8.000 et 12.000 anciens francs, il était appliqué une décote égale au double de la différence entre le chiffre de 12.000 anciens francs et ledit montant.

Enfin, lorsque le revenu total imposable du contribuable excédait 600.000 anciens francs — quelle que soit sa situation de famille — le montant de la surtaxe progressive était, depuis 1956, majoré de 10 % au profit du Fonds National de solidarité.

Tel était dans ses grandes lignes le régime fiscal en vigueur en 1959. A cette date, le Gouvernement, estimant que ce mode d'imposition des personnes physiques présentait différents inconvénients, déposa un projet de réforme dont l'idée de base était de rapprocher les conditions d'imposition des contribuables, qu'ils soient ou non salariés. A cet effet, la taxe proportionnelle et la surtaxe progressive devaient être fondues en un impôt unique sur le revenu à caractère personnel et progressif. Par ailleurs, cette fusion devait s'accompagner d'une détente de la pression fiscale, sensible surtout pour les non-salariés, mais subordonnée, en partie, en ce qui concerne cette dernière catégorie de

contribuables, à une amélioration des bases d'imposition et à une plus juste compréhension par les intéressés de leur devoir fiscal.

En pratique, la portée de la réforme était, du reste, limitée par la création, pour une période transitoire, d'un impôt supplémentaire dit taxe complémentaire qui constituait, en fait, la prorogation de la taxe proportionnelle à un taux toutefois plus réduit (1).

Le texte déposé par le Gouvernement prévoyait dans ses grandes lignes les mesures suivantes :

— fusion de la taxe proportionnelle et de la surtaxe progressive ;

— création d'une taxe complémentaire ;

— modification des déductions admises en matière de revenus fonciers ;

— réduction de la liste des charges déductibles du revenu général ;

— possibilité d'imputation des déficits constatés dans une catégorie de revenus sur l'ensemble des revenus du contribuable ;

— augmentation de la réfaction forfaitaire applicable au montant net des traitements, salaires, pensions et rentes viagères ;

— institution d'un forfait individuel pour certaines exploitations agricoles ;

— institution d'une retenue à la source, en ce qui concerne les revenus des capitaux mobiliers ;

— maintien à titre temporaire de l'imposition de certaines prestations familiales ;

— institution d'une décote ;

— fixation du barème du nouvel impôt progressif.

Ces différents points firent l'objet devant le Parlement d'amples débats dont nous croyons utiles de rappeler ici l'essentiel.

(1) Le taux de la taxe complémentaire pour 1960 a été de 9 %. Par rapport à la taxe complémentaire dont le taux en dernier lieu était de 22 %, la réduction est à première vue très importante ; en réalité la détente fiscale réelle est sensiblement plus réduite, le barème de l'impôt progressif ayant été uniformément majoré de 5 points. En pratique la réduction du taux de la taxe proportionnelle ressortait donc à 8 points seulement.

Institution d'une taxe complémentaire.

Le projet initial du Gouvernement prévoyait l'établissement à titre temporaire d'une taxe complémentaire frappant, en fait, les mêmes revenus que ceux qui étaient jusque-là assujettis à la taxe proportionnelle. Le taux de la taxe complémentaire était fixé en principe à 8 %. Toutefois, pour l'imposition des revenus de 1959 (impôt établi en 1960) ce taux était majoré d'un point. D'autre part, il était prévu que le Gouvernement pourrait, par décret en Conseil d'Etat, diminuer par étapes le taux de la taxe complémentaire dans la mesure où il serait « constaté par un document public que l'application de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques aura entraîné un élargissement suffisant de l'assiette des cotisations dues, au titre dudit impôt, par les personnes soumises à la taxe complémentaire ».

Le Parlement, tout en acceptant le principe de la création de la taxe complémentaire, avait entendu, lors du vote de la loi du 28 décembre 1959, lui donner un caractère essentiellement temporaire et avait, en conséquence, modifié le texte initial du Gouvernement et stipulé que cette taxe ne serait applicable qu'en 1960 et 1961 (imposition des revenus de 1959 et 1960).

Cet impôt aurait donc dû disparaître le 1^{er} janvier 1962. Toutefois, le Gouvernement introduisit dans le projet de loi de finances de 1962, une disposition prévoyant la reconduction sans limitation de durée de la taxe proportionnelle au taux de 6 %. Malgré l'opposition du Sénat, cette mesure fut finalement votée à une très faible majorité par l'Assemblée Nationale.

Charges admises en déduction des revenus fonciers.

Jusqu'à l'intervention de la réforme fiscale de 1959, les charges déductibles pour l'appréciation du revenu foncier net du contribuable était :

- les dépenses de réparation et d'entretien ;
- les centimes additionnels à la contribution foncière ;
- les frais de gérance et de rémunération des concierges ;
- pour les propriétés rurales, les travaux d'amélioration non rentables et les dépenses d'assurance ;
- le montant des intérêts des dettes hypothécaires ou privilégiées contractées pour l'acquisition, la construction, la réparation des propriétés ;

— un abattement forfaitaire couvrant l'amortissement et les frais divers (notamment, pour les immeubles urbains, l'assurance) et fixé à 30 % pour les immeubles urbains et 20 % pour les propriétés rurales.

Le projet du Gouvernement envisageait une modification des charges déductibles en ce qui concerne les propriétés rurales en portant la réduction forfaitaire pour frais divers à 30 %, mais en supprimant, en contre-partie, la déduction des primes d'assurance et des améliorations non rentables.

Le Parlement s'est opposé à cette modification et a voté le maintien de la situation antérieure.

Par ailleurs, et compte tenu des restrictions apportées à la déduction du revenu global des intérêts des dettes contractées par le contribuable, **la Commission des finances du Sénat, à la suite de l'intervention de nos collègues Driant et Montalembert, déposa un amendement tendant à permettre la déduction du revenu foncier du montant des intérêts des dettes contractées pour la conservation des propriétés.**

Cet amendement fut adopté par le Parlement.

*Charges admises en déduction pour la détermination
du revenu global du contribuable.*

Par rapport au régime antérieur, le projet gouvernemental excluait des charges admises en déduction pour la détermination du revenu global :

— les intérêts des emprunts et dettes à la charge du contribuable ;

— les arrérages des rentes à titre obligatoire et gratuit constituées postérieurement au 1^{er} octobre 1959, à l'exception des pensions alimentaires répondant aux conditions fixées par les articles 205 à 211 du Code civil et de celles versées en vertu d'une décision de justice, en cas de séparation de corps ou de divorce ou en cas d'instance en séparation de corps ou en divorce, lorsque le conjoint fait l'objet d'une imposition séparée ;

— l'impôt sur le revenu des personnes physiques (1) ainsi que tous les impôts directs et taxes assimilées ne constituant pas la charge d'un revenu.

(1) N'était déjà pas déductible sous l'empire de la législation antérieure.

En raison du vote bloqué demandé par le Gouvernement, lors du débat devant l'Assemblée Nationale, les possibilités données au Parlement d'amender ce texte étaient réduites. **Le Sénat parvint néanmoins à faire admettre plusieurs modifications :**

— sur un amendement de la Commission des finances, fut conservée la possibilité de déduire les intérêts des emprunts contractés par le contribuable, soit pour faire un apport à un organisme de construction dans le cadre de sa participation à une opération de location-vente ou de location-attribution, soit, antérieurement au 1^{er} novembre 1959, pour faire un apport en capital à une entreprise industrielle ou commerciale ou à une exploitation agricole ;

— sur un amendement de nos collègues Gros et Carrier, fut prévue également la possibilité de déduire les intérêts des emprunts contractés au titre des prêts de réinstallation ou de reconversion par les Français rapatriés ou rentrant de l'étranger ou des Etats ayant accédé à l'indépendance ;

— à la demande de la Commission des finances, a été admise la déduction de la fraction des pensions temporaires d'orphelins qui correspond au montant des prestations familiales auxquelles aurait eu droit le chef de famille décédé ;

— enfin, la Commission des finances du Sénat, sur la proposition de M. Chochoy, a déposé et fait voter un amendement stipulant que les décrets prévus à l'article 34 de la loi du 10 avril 1954 relatifs aux mesures destinées à alléger l'imposition des contribuables ayant consacré une fraction de leurs ressources à l'édification d'immeubles ou de parties d'immeubles destinés à l'habitation personnelle ou familiale — décrets qui jusqu'alors n'avaient jamais été pris — devraient intervenir dans un délai de six mois.

Réfaction forfaitaire applicable aux traitements, salaires et pensions.

Dans le régime en vigueur, lors du dépôt de la réforme fiscale, les revenus nets provenant des traitements, salaires, pensions et rentes viagères n'étaient soumis à la surtaxe progressive qu'à concurrence de 85 % de leur montant.

Cette réfaction a été augmentée par la loi du 28 décembre 1959 qui a prévu en faveur des revenus de l'espèce un abattement de 19 % pour 1960 (revenus de 1959) et de 20 % pour les exercices ultérieurs.

Lors des débats devant le Parlement, cette réfaction a paru insignifiante à beaucoup et différents amendements, notamment au Sénat celui de nos collègues du groupe socialiste, ont été déposés en vue d'augmenter cette réfaction. Mais ces amendements n'ont pu être retenus, le Gouvernement ayant invoqué l'article 40 de la Constitution.

Imposition des bénéfices agricoles.

Le texte initial du Gouvernement prévoyait l'institution d'un forfait individuel en vue de l'imposition des exploitations agricoles importantes dans le but d'élargir l'assiette de l'impôt sur les bénéfices agricoles.

Le Gouvernement avait envisagé de prendre comme critère la contribution foncière, mais en première lecture, l'Assemblée Nationale avait modifié sur ce point le texte primitif et prévu que pourraient être soumises au forfait individuel les exploitations dont la moyenne des bénéfices forfaitaires calculés dans les conditions du droit commun aurait été supérieure pour les trois dernières années à 1.200.000 anciens francs, le contribuable ayant toutefois la faculté de demander à être imposé d'après son bénéfice réel.

Le Sénat a estimé que cette surcharge fiscale que l'on voulait imposer à l'agriculture était inopportune. Au surplus, les textes en vigueur permettaient à l'Administration de régler les cas particuliers pour lesquels le forfait normal pouvait être mal adapté. Aussi, sur proposition de notre collègue Blondelle, a-t-il supprimé la disposition envisagée, suppression qui a été confirmée par l'Assemblée Nationale.

Retenue à la source sur les revenus des capitaux mobiliers.

Jusqu'en 1959, les revenus des capitaux mobiliers étaient imposés à la taxe proportionnelle et celle-ci était prélevée à la source au moment du paiement du coupon.

La suppression de la taxe proportionnelle aurait dû, en principe, entraîner la suppression de cette retenue ; tout au plus, pendant la période où devait exister la taxe complémentaire, la retenue à la source aurait pu être maintenue sur les revenus de l'espèce au taux de cette taxe.

Toutefois, le Gouvernement a, dans son projet maintenu cette retenue mais substitué à la notion de prélèvement d'un impôt, celle de retenue forfaitaire à valoir, sous forme de crédit d'impôt, sur le total des sommes dues par le contribuable.

Cette retenue a été fixée à 12 % pour les intérêts des obligations négociables et 24 % pour tous les autres revenus mobiliers. En outre, un régime spécial a été prévu pour les sociétés d'investissement afin que celles-ci, qui constituent un simple intermédiaire entre l'actionnaire et l'utilisateur des capitaux, soient fiscalement neutres.

Le Sénat, sur proposition de sa Commission des Finances a amendé ce texte. Il a prévu que la retenue à la source serait remboursée en tout ou partie, dans la mesure où le contribuable n'est pas imposable ou est imposable pour un montant inférieur à celui de la retenue à la source qu'il a subie. Cet amendement est important pour les petits rentiers qui, sans cela, auraient été pénalisés par la réforme fiscale.

Par ailleurs, le Parlement a également modifié le texte du Gouvernement, en ce qui concerne les incidences de la retenue à la source dans le cas des sociétés d'investissement.

Institution d'une décote à caractère législatif.

Jusqu'en 1959, il n'existait pas de décote ayant un caractère législatif. Toutefois, l'habitude avait été prise de ne pas mettre en recouvrement les impositions les plus faibles et d'accorder également une réduction d'impôts pour les contribuables dont les revenus se situaient à la limite de l'exonération. Ces mesures résultaient de simples décisions ministérielles.

La loi du 28 décembre 1959 a, pour la première fois, prévu une décote ayant un caractère législatif. Cette décote, contrairement à la pratique suivie jusqu'alors, est établie *par part*.

Le système retenu est le suivant :

— lorsque le montant de l'impôt n'excède pas 7.000 anciens francs par part entière du revenu, la cotisation correspondante n'est pas perçue ;

— lorsque ce montant est compris entre 7.000 et 14.000 anciens francs par part, la cotisation correspondante est établie sous déduction d'une décote égale à la différence existant entre le chiffre obtenu en multipliant le nombre de parts par 14.000 anciens francs et ledit montant.

Impositions des prestations familiales.

Traditionnellement, les prestations familiales ont été exonérées d'impôts. Toutefois, l'ordonnance du 30 décembre 1958 a prévu que les allocations de salaire unique et de la mère au foyer seraient dorénavant imposables à l'impôt sur le revenu.

L'Assemblée Nationale a, lors de la discussion de la réforme fiscale de novembre 1959, introduit un amendement tendant à supprimer cette imposition à partir de 1961 et instituant, pour 1960, un régime transitoire aux termes duquel l'exonération serait limitée aux contribuables ayant disposé d'un revenu brut global d'un montant inférieur à 12.000 NF.

Au cours du débat devant le Sénat, votre Rapporteur Général a signalé que cette disposition ne « pouvait raisonnablement se défendre, car elle aboutissait en quelque sorte à pénaliser ceux dont la famille est la plus nombreuse ».

A la demande de la Commission des Finances du Sénat, le Gouvernement a accepté d'amender ce texte. La disposition complémentaire suivante a été finalement adoptée : « Le chiffre de 12.000 NF est augmenté de 3.000 NF par enfant à charge », qui a été finalement voté par le Parlement.

Fixation du barème du nouvel impôt progressif.

Le barème du nouvel impôt progressif a été fixé par la réforme fiscale de 1959 au niveau de celui antérieurement en vigueur pour la surtaxe progressive majoré de 5 points. Cette majoration est liée à la réduction du taux de la taxe complémentaire héritière de la taxe proportionnelle.

Toutefois, pour que les bénéficiaires des salaires, traitements ou pensions, qui dans l'immense majorité des cas, n'étaient pas assujettis à la taxe proportionnelle, ne soient pas pénalisés, un système de réduction d'impôts a été prévu en leur faveur, système qui aboutit, en ce qui les concerne, à annuler cette majoration.

Par ailleurs, ont été supprimés les taux spéciaux qui frappait, pour les tranches les plus élevées les contribuables sans charge de famille.

La question du barème du nouvel impôt progressif, nos collègues s'en souviennent, a fait l'objet d'un vaste débat devant le Parlement.

Celui-ci qui ne pouvait atténuer le barème de l'imposition, puisque tout amendement en ce sens serait tombé sous le coup de l'article 40 de la Constitution, a tenu néanmoins à souligner que les taux retenus lui paraissaient anormalement lourds, notamment pour les catégories de contribuables disposant de revenus moyens et a invité le Gouvernement à aménager ce barème dès que possible.

A cet effet, deux dispositions ont été finalement adoptées par les Assemblées :

— l'une prévoyait que le Gouvernement devait déposer au cours de la deuxième session ordinaire de 1959-1960 un projet de loi fixant un nouveau barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et indiquant dans quelles conditions ce nouveau barème pourrait entrer progressivement en application. Ledit barème devait comprendre notamment la limitation du montant maximum de l'impôt à 55 % du revenu global net du contribuable ;

— l'autre stipulait que, dans le cas où d'une année à l'autre interviendrait une hausse du salaire minimum interprofessionnel garanti supérieure à 5 %, le Parlement serait saisi de propositions relatives au taux et à l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en vue d'y apporter les modifications désirables. Jusqu'à présent cette hypothèse ne s'est pas réalisée.

En application de la première de ces dispositions, le Gouvernement a inclus dans la loi de finances pour 1961 une disposition prévoyant un allègement du barème de l'impôt progressif. Un premier texte, trop imprécis, fut rejeté par l'Assemblée Nationale en première lecture, et ce fut finalement un nouveau texte déposé sous forme d'amendement par le Gouvernement qui fut voté. Ce nouveau texte a prévu une détente limitée et progressive — étalée sur les trois exercices 1961, 1962 et 1963 (revenus de 1960, 1961 et 1962) — du barème de l'imposition.

Les différents barèmes applicables depuis 1959 figurent dans le tableau ci-après.

TAUX DE L'IMPOT	BAREME prévu par la loi du 28-12-1959 (revenus de 1959).	BAREME pour 1961 (revenus de 1960).	BAREME pour 1962 (revenus de 1961) (a).	BAREME pour 1963 et exercices ultérieurs (revenus de 1962) (b).
	(En nouveaux francs.)			
5 %	0 à 2.200	0 à 2.200	0 à 2.300	0 à 2.400
15 %	2.200 à 3.500	2.300 à 3.750	2.300 à 4.000	2.400 à 4.000
20 %	3.500 à 6.000	3.750 à 6.500	4.000 à 6.750	4.000 à 6.750
25 %	6.000 à 9.000	6.500 à 9.750	6.750 à 10.000	6.750 à 10.000
35 %	9.000 à 15.000	9.750 à 16.250	10.000 à 16.250	10.000 à 16.250
45 %	15.000 à 30.000	16.250 à 32.000	16.250 à 32.000	16.250 à 32.000
55 %	30.000 à 60.000	32.000 à 64.000	32.000 à 64.000	32.000 à 64.000
65 %	Plus de 60.000	Plus de 64.000	Plus de 64.000	Plus de 64.000

(a) La majoration d'un décime est diminuée de moitié.

(b) La majoration d'un décime est supprimée.

Mais ces mesures sont apparues, dès l'origine, fort insuffisantes pour assurer un allègement véritable de la charge du contribuable. Aussi, en même temps que lesdites mesures, **le Sénat a voté une disposition aux termes de laquelle les allègements fiscaux prévus pour l'imposition des revenus de 1961 et de 1962 constituaient des minima et devraient faire l'objet d'un nouvel examen lors de la discussion d'un projet de loi de réforme fiscale que le Gouvernement devrait déposer au cours de la deuxième session ordinaire de 1960-1961** (1).

En fait, ce projet de réforme fiscale n'a jamais été déposé et le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui porte simplement sur l'aménagement de la décote.

(1) Paragraphe IV de l'article 2 de la loi du 23 décembre 1960.

Analyse du projet.

Rappelons, ainsi que nous l'avons dit plus haut, qu'à l'heure actuelle, les cotisations inférieures à 70 nouveaux francs *par part* ne sont pas mises en recouvrement et que, quand la cotisation par part est comprise entre 70 et 140 nouveaux francs, le contribuable bénéficie pour chaque part d'une décote égale à la différence entre 140 nouveaux francs et le montant de ladite cotisation.

Au-delà de 140 nouveaux francs par part, le contribuable supporte normalement l'impôt.

Le but de cette décote est d'établir un raccordement progressif entre l'exonération totale dont bénéficient les petits contribuables et l'imposition normale. Un tel raccordement est du reste indispensable si l'on veut éviter, qu'à la limite, une faible différence du revenu n'entraîne le paiement d'un impôt hors de proportion avec cette différence. C'est le système dit du sifflet.

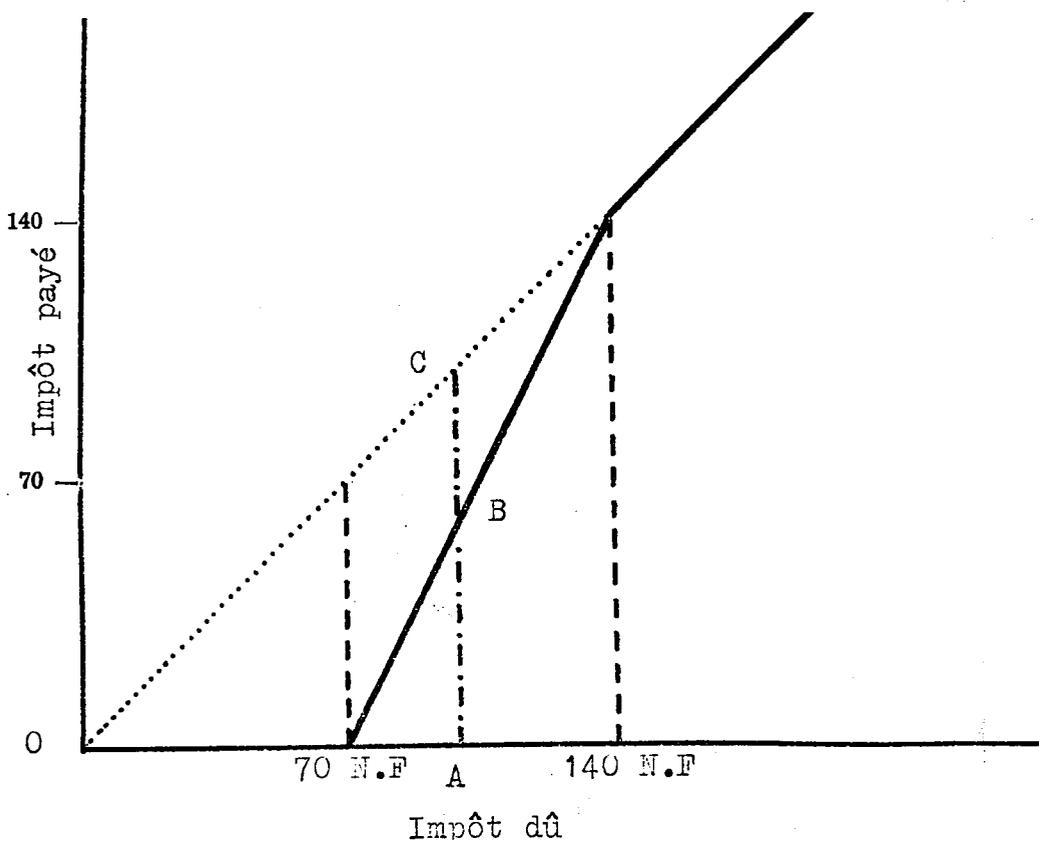
Le projet qui nous est soumis a pour objet d'atténuer la progressivité de ce raccordement sans toucher pour cela à l'exonération de base qui resterait fixée à 70 nouveaux francs. Dorénavant, l'impôt ne serait perçu au taux plein qu'à partir de 210 nouveaux francs par part et lorsque la cotisation par part serait comprise entre 70 nouveaux francs et 210 nouveaux francs, la décote accordée serait égale à la moitié de la différence existant entre 210 nouveaux francs et le montant de l'impôt théoriquement dû par le contribuable.

La mesure envisagée nécessite quelques explications, car il peut paraître, *a priori*, surprenant, qu'il soit proposé de ne plus tenir compte que de la *moitié de la différence* entre la nouvelle limite supérieure de la décote (210 NF) et le montant de l'impôt dû par le contribuable, alors que, dans le régime actuel, la décote est égale à la *totalité* de cette différence.

Une représentation graphique nous paraît susceptible de mieux faire comprendre le mécanisme de ce système et, pour plus de clarté, nous examinerons séparément la situation actuelle et la solution proposée.

a) *Le régime actuel et la décote.*

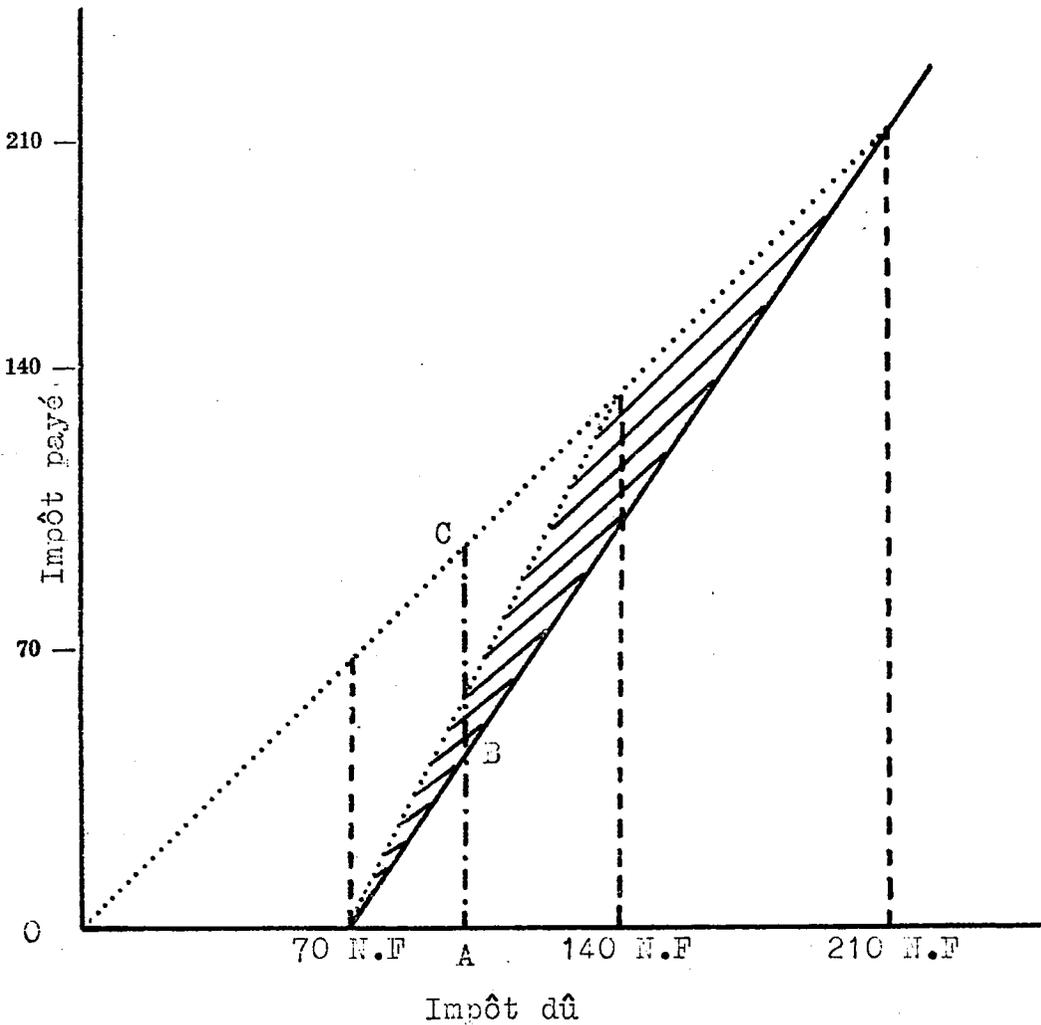
Le graphique ci-après représente d'une manière géométrique le système en vigueur en matière de décote.



L'exonération de base ayant été fixée à 70 nouveaux francs et le point à partir duquel l'impôt joue normalement à 140 nouveaux francs, le raccordement entre ces deux limites peut se représenter par la droite joignant le point d'abscisse 70 et d'ordonnée 0 (limite de l'exonération), et celui d'abscisse et d'ordonnée 140 (limite à partir de laquelle l'impôt joue à plein). Si nous considérons un contribuable dont l'imposition, d'un montant A, est comprise entre 70 et 140 nouveaux francs, ce contribuable aura à payer la somme représentée par le segment AB. Or, il est facile de démontrer géométriquement que le segment BC qui constitue la décote est égal au segment compris entre le point A et le point 140. D'où découle la règle qui est, à l'heure actuelle, appliquée : lorsque l'imposition est comprise entre 70 et 140 nouveaux francs, la décote est égale à la différence entre 140 nouveaux francs et le montant de l'imposition théoriquement due par le contribuable.

b) *Le nouveau système proposé en matière de décote.*

Ce nouveau système peut être représenté par le graphique ci-après :



Le montant de l'exonération ne change pas, mais la limite à partir de laquelle l'impôt joue à plein est portée à 210 nouveaux francs. Comme dans le cas précédent, le raccordement entre ces deux termes est représenté graphiquement par une droite.

Si nous considérons de nouveau la situation d'un contribuable dont l'imposition se situe en un point A, compris entre 70 et 210 nouveaux francs, nous constatons que la décote qui doit lui être accor-

dée est représentée par le segment BC. On peut dans ce cas également démontrer par la géométrie que ce segment BC est égal à la *moitié* du segment compris entre le point A et le point 210.

Par conséquent, dans le nouveau système envisagé, la décote doit être égale à la *moitié de la différence* entre 210 nouveaux francs et le montant de l'impôt théoriquement dû par le contribuable.

La portion hachurée du graphique représente le supplément de décote apporté aux contribuables par ce nouveau système.

Ajoutons enfin que les deux régimes de décote que nous venons d'exposer ci-dessus ne représentent que des cas particuliers d'une règle plus générale que l'on peut démontrer mathématiquement, à savoir que la décote doit être, dans tous les cas, égale à la différence entre la limite supérieure de la décote et le montant de l'impôt théoriquement dû par le contribuable, affectée d'un coefficient égal à :

montant de l'exonération

limite supérieure de la décote — montant de l'exonération.

Dans la situation actuelle, ce coefficient est égal à 1 et dans le régime proposé à 1/2.

*
* *

Sur le plan pratique, le nouveau régime envisagé pour la décote se traduira pour les contribuables intéressés par les diminutions d'imposition indiquées dans le tableau ci-après.

MONTANT DE L'IMPOT théoriquement dû.	SYSTEME ACTUEL		SYSTEME PROPOSE		AVANTAGE pour le contribuable.	
	Montant de la décote.	Impôt effectivement payé.	Montant de la décote.	Impôt effectivement payé.	En valeur absolue.	En pourcentage.
	(En nouveaux francs.)					%
80.....	60	20	65	15	5	25
90.....	50	40	60	30	10	25
100.....	40	60	55	45	15	25
110.....	30	80	50	60	20	25
120.....	20	100	45	75	25	25
130.....	10	120	40	90	30	25
140.....	»	140	35	105	35	25
150.....	»	150	30	120	30	20
160.....	»	160	25	135	25	15,625
170.....	»	170	20	150	20	11,765
180.....	»	180	15	165	15	8,333
190.....	»	190	10	180	10	5,263
200.....	»	200	5	195	5	2,5
210.....	»	210	»	210	»	»

Environ deux millions de contribuables sur six millions seront touchés par cette mesure, mais il s'agit de petits contribuables et pour lesquels l'allègement sera au maximum de 25 %. Aussi, comme l'a déclaré M. Marc Jacquet dans son rapport au nom de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale :

L'assiette actuelle de l'impôt reste entièrement la même et le nombre des contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu ne sera aucunement diminué par l'application de la nouvelle décote.

Or, le nombre des contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne cesse d'augmenter d'une année à l'autre comme en témoigne le tableau ci-après :

ANNEES	NOMBRE DE CONTRIBUABLES
1960 (revenus de 1959).....	5.286.000
1961 (revenus de 1960).....	5.756.000
1962 (revenus de 1961).....	(1) 6.000.000

(1) Evaluation.

Cet accroissement du nombre des contribuables est accompagné d'une progression plus forte encore du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui est passé (d'après les prévisions de la loi de finances) de 6.980 millions de nouveaux francs pour 1960 (1) à 8.000 millions de nouveaux francs pour 1962.

Cette double progression du nombre des contribuables et du produit de l'impôt, alors que le chiffre de la population active reste pratiquement stable, est due à deux facteurs : d'une part, l'augmentation moyenne du niveau de vie, d'autre part, l'augmentation purement nominale des revenus.

Malheureusement le premier de ces facteurs joue peu, l'augmentation du niveau de vie ne se faisant sentir que très lentement. Par conséquent, l'essentiel de la majoration constaté dans le produit de l'impôt tient à l'augmentation nominale des revenus, conséquence de la perte de valeur de l'unité monétaire.

Or, comme il s'agit, ne l'oublions pas, d'un impôt progressif, toute augmentation de revenu, même purement nominale, se trouve fatalement frappé par l'impôt au taux de la tranche de revenu la plus élevée atteinte par le contribuable ; parfois même, cette augmentation provoque le passage dans une tranche supérieure et est frappée au taux correspondant.

Ainsi, du seul fait de la dépréciation monétaire, le contribuable, si aucun correctif n'est apporté aux barèmes d'imposition, voit le prélèvement fiscal qui lui est imposé croître non pas d'une manière proportionnelle à cette dépréciation, ce qui serait normal, mais d'une manière progressive. Or, cette progression est particulièrement sensible pour les petits et moyens contribuables, puisque ce sont eux qui, au départ, bénéficiaient proportionnellement le plus des abattements à la base et qu'ils voient, maintenant, frapper intégralement par l'impôt toute augmentation, même nominale, de leur revenu.

La logique, comme l'équité, voudrait donc que les barèmes de l'impôt progressif sur le revenu soient périodiquement atténués pour tenir compte de la perte de valeur de la monnaie. Or, force nous est de constater que jusqu'à présent ceci n'a pas été pleinement réalisé.

Les différentes mesures prises ont été insuffisantes et le présent projet est lui-même de portée beaucoup trop limitée. Notamment

(1) Une comparaison avec les années antérieures est impossible du fait de l'inclusion en 1960 dans le barème de l'impôt progressif d'une fraction (5 points) de l'ancienne taxe proportionnelle.

il laisse entière la question de l'imposition des contribuables ne disposant que de revenus moyens mais qui se trouvent néanmoins au-dessus de la limite de la décote, imposition qui, comme nous venons de le démontrer, devient chaque année plus lourde du fait de la progressivité. Or, pour une part importante, ces contribuables sont constitués par les cadres aussi bien de la fonction publique que du commerce et de l'industrie, cadres dont la situation est souvent déjà difficile et pour lesquels il paraît indispensable qu'un effort soit fait sur le plan fiscal.

Votre Commission des Finances ne peut donc que regretter la modicité du dégrèvement fiscal envisagé, dégrèvement qui ne représente au total pour 1962 qu'une somme de 60 millions de nouveaux francs, soit 0,75 % des prévisions de recettes de l'impôt progressif sur le revenu des personnes physiques. Elle souhaite que le Gouvernement, se conformant, enfin, à l'obligation que lui avait faite l'article 2 de la loi du 23 décembre 1960, dépose dans les plus brefs délais un projet de loi fixant un nouveau barème de l'impôt sur le revenu tenant compte de l'évolution économique, monétaire et sociale intervenue au cours de ces dernières années.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission vous propose d'adopter, sans modification, le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale en première lecture, dont le texte est ainsi conçu :

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

1. — Lorsque le montant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques calculé dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 198 *ter* du Code général des impôts est compris entre 70 NF et 210 NF par part, la cotisation correspondante est établie sous déduction d'une décote égale à la moitié de la différence existant entre le chiffre obtenu en multipliant le nombre de parts par 210 NF et ledit montant.

2. — Toutes dispositions contraires sont abrogées.

Art. 2.

Les dispositions de la présente loi s'appliqueront pour la première fois en vue de l'imposition des revenus de l'année 1961.