

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1983-1984

Rattachée pour ordre au procès-verbal de la séance du 14 février 1984.
Enregistrée à la Présidence du Sénat le 22 février 1984.

PROPOSITION DE LOI

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

PRÉSENTÉE

Par M. Pierre GAMBOA, Mmes Marie-Claude BEAUDEAU, Danielle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Raymond DUMONT, Jacques EBERHARD, Gérard EHLERS, Jean GARCIA, Bernard-Michel HUGO, Charles LEDERMAN, Fernand LEFORT, Mme Hélène LUC, MM. James MARSON, René MARTIN, Mme Monique MIDY, MM. Louis MINETTI, Jean OOGHE, Mme Rolande PERLICAN, MM. Marcel ROSETTE, Guy SCHMAUS, Paul SOUFFRIN, Camille VALLIN, Hector VIRON et Marcel GARGAR,

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.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

En 1973, MM. Pierre Messmer, Premier ministre, et Valéry Giscard d'Estaing, ministre de l'Economie 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 les 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 au taux inférieur de 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 » était ouverte.

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. Fin 1980, il est passé à 91.000 F pour dépasser les 103.000 F fin 1983.

Les intérêts payés depuis 1973 ont évolué comme indiqué ci-dessous et ont coûté annuellement :

Date	Intérêts payés (en pourcentage)	Coût pour l'Etat (en millions de francs)
16 janvier 1974	7	455
16 janvier 1975	7	455
16 janvier 1976	7	455
16 janvier 1977	7	455
16 janvier 1978	16,888	1.097
16 janvier 1979	19,380	1.260
16 janvier 1980	39,296	2.554
16 janvier 1981	60,903	3.959
16 janvier 1982	50,492	3.282
16 janvier 1983	64,841	4.214
16 janvier 1984	68,813	4.472
Total		22.658

A ce jour, les intérêts versés représentent déjà 3,5 fois l'argent entré dans les caisses de l'Etat par le truchement de cet emprunt.

Sur la base du coût de l'or retenu pour définir la valeur du coupon payable le 16 janvier 1984, les intérêts restant dus d'ici au 16 janvier 1988, date de liquidation du capital, sont les suivants :

— Les intérêts au taux de 68,813 % payés en janvier de chaque année représenteront un coût annuel pour l'Etat de 4.472 millions de francs, soit un total pour les quatre années de 17.891 millions de francs.

Compte tenu de la situation actuelle, cette somme de 17.891 millions de francs est très certainement sous-évaluée par rapport au coût réel. Quoi qu'il en soit, les sommes consacrées par l'Etat au paiement des seuls intérêts de l'emprunt « Giscard » s'élèveront au moins à : 22.658 millions + 17.891 millions = 40.549 millions, soit 6,2 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 d'un kilo d'or moyen sur les trente dernières cotations de 1983, définissant le calcul des intérêts payés le 16 janvier, le capital à rembourser s'élèvera à :

$$\frac{103.052,38 \text{ F (84)} \times 6.500.000.000}{10.483 \text{ (73)}} = 63.897.783.000 \text{ F}$$

Soit 10 fois plus que le montant initial.

Au total, cet emprunt aura coûté 40.549 millions de francs en intérêts et 63.897 millions de francs en remboursement du capital soit une somme de 104.449 millions de francs, ou 17 fois la somme collectée en 1973.

Il n'est pas utile d'aller plus avant pour démontrer le caractère scandaleux des formes d'indexation de cet 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 10.000 F. L'épargnant A souscrit 10 obligations à l'emprunt 7 %, le 15 janvier 1973. L'épargnant B se présente au guichet de sa banque le 17 janvier avec ses 10.000 F, l'emprunt est clos. Il se dirige alors vers la Caisse d'épargne et ouvre un livret avec ses 10.000 F, en se proposant de retirer tous les 17 janvier ses intérêts.

Voici quel sera leur sort :

Epargnant A (Emprunt « Giscard »)		Epargnant B (Caisse d'épargne)	
Intérêts perçus :		Intérêts perçus :	
16 janvier 1974	700 F	17 janvier 1974	525 F
16 janvier 1975	700 F	17 janvier 1975	700 F
16 janvier 1976	700 F	17 janvier 1976	750 F
16 janvier 1977	700 F	17 janvier 1977	650 F
16 janvier 1978	1.688,80 F	17 janvier 1978	650 F
16 janvier 1979	1.938,50 F	17 janvier 1979	650 F
16 janvier 1980	3.929,60 F	17 janvier 1980	650 F
16 janvier 1981	6.090,30 F	17 janvier 1981	725 F
16 janvier 1982	5.049,20 F	17 janvier 1982	770 F
16 janvier 1983	6.484,10 F	17 janvier 1983	850 F
16 janvier 1984	6.881,30 F	17 janvier 1984	804 F
Total	34.861,80 F	Total	7.724 F

En prenant pour base les intérêts servis en 1984, pour retenir les intérêts payés d'ici aux 16 et 17 janvier 1988, nous aboutissons aux résultats suivants :

Le porteur de titres de l'emprunt « Giscard » recevra 6.881 F en janvier de chaque année soit au total 27.525 F pour les quatre années. Par contre, l'épargnant ayant un livret A recevra 804 F par an, soit un total de 3.216 F pour les quatre années.

Le remboursement du capital s'élèvera pour le possesseur des 10 titres de l'emprunt « Giscard » à 98.304 F (calculé sur le dernier indice du 16 janvier 1984).

Par contre, l'épargnant qui avait placé 10.000 F à la Caisse d'épargne en 1973 ne retrouvera que ces 10.000 F d'origine.

Au total, chacun des deux épargnants aura retiré de ses 10.000 F placés pour quinze années dans les mains de l'Etat :

— pour le possesseur des 10 titres de l'emprunt « Giscard » : 159.405,80 F ;

— pour celui qui avait placé 10.000 F sur son livret A : 20.940 F.

Les revenus du premier auront été huit fois supérieurs aux revenus du second. Il y a donc une injustice flagrante entre épargnants.

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 font des porteurs de ces obligations de véritables privilégiés.

A ce sujet, nous contestons les diverses positions prises concernant l'irréversibilité des avantages fiscaux accordés aux porteurs des obligations indexées 7 % - 1973.

Le décret n° 73-46 du 9 janvier 1973, relatif à cet emprunt, tout en instituant les avantages fiscaux que nous dénonçons, prévoit à l'article 5, deuxième alinéa : « les paiements des intérêts et le remboursement des obligations seront effectués sous la seule déduction des impôts que la loi met ou pourrait mettre obligatoirement à la charge des porteurs ».

Soulignons dans cet alinéa la fin de la phrase « pourrait mettre obligatoirement à la charge des porteurs ». D'une part, les souscripteurs étaient avertis que la fiscalité pouvait évoluer et, d'autre part, il était bien précisé que cette possibilité d'évolution concernait bien « les porteurs » et non l'ensemble des contribuables.

Dans une décision du 27 juillet 1982, le Conseil constitutionnel lui-même a rappelé cette évidence qu'un régime légal est modifiable à tout instant :

« Considérant que le législateur ne peut lui-même se lier. Qu'une loi peut toujours et sans conditions, fût-ce implicitement, abroger ou modifier une loi antérieure ou y déroger. »

Parce que le régime fiscal de l'emprunt 7 % - 1973 est de nature juridique légale et réglementaire, il peut être modifié à tout instant, il n'y a pas d'atteinte à une situation fiscale contractuelle inexistante.

Les mesures fiscales ne peuvent à elles seules corriger les aspects scandaleux de l'indexation sur l'or, laquelle pose par ailleurs la question de savoir si elle est bien conforme à l'article 15 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

En effet, dans le b) de cet article, diverses conditions sont requises :

Les émissions d'emprunts sont faites conformément aux autorisations générales données chaque année par les lois de finances. Le Parlement, en votant la loi de finances pour 1973, a bien autorisé le ministre de l'Economie et des Finances « à procéder en 1973 à des émissions de rentes et de titres à long ou court terme ». Il a aussi prévu que « le service en capital et en intérêts de cet emprunt pourra être garanti par une référence à l'actuelle unité de compte de la Communauté économique européenne ».

A aucun moment, le Parlement n'a autorisé le Gouvernement à garantir le service en capital et en intérêts sur la valeur du lingot d'un kilo d'or.

D'autre part, l'article 15 de la loi organique stipule que les titres d'emprunts publics émis par l'Etat sont libellés en francs. Or, l'indexation sur l'or, même transcrite en francs, peut-elle être considérée comme libellée en francs ?

Pour toutes ces raisons, il semblerait logique que cette indexation sur la valeur de l'or soit remise en cause. Cependant, les signataires ont voulu prendre en compte le fait que les obligations de cet emprunt ont changé de main à plusieurs reprises et ce réalisme les conduit à vous proposer la création d'emprunts obligatoires lors du paiement des coupons pour les années restant à courir, plutôt que de supprimer l'indexation. Le produit de ces quatre emprunts obligatoires devrait, selon nous, être destiné aux régions industrielles sinistrées pour permettre la création d'entreprises nouvelles.

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

Le Président de la République souhaite que soit réduit le montant des prélèvements obligatoires, la procédure proposée par notre groupe, sans aller vers une spoliation des porteurs, réduira sensiblement le poids de cet emprunt sur les finances de l'Etat.

Enfin, si l'incompétence et l'incurie de très hautes personnalités de l'Etat dans les années 1970 à 1980 ont été encore illustrées récemment, l'emprunt susvisé appelé communément « Emprunt Giscard » apporte une nouvelle preuve ne pouvant rester sans sanction.

Pour toutes ces raisons, le groupe communiste vous demande de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Les dispositions des articles 125-A, 157-3^e et 158-3 du Code général des impôts cessent de s'appliquer aux obligations de l'emprunt 7 % - 1973.

Art. 2.

1^o Lors du paiement des intérêts de l'emprunt les 16 janvier 1985, 1986, 1987, 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.

2^o 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 trente ans remboursable par tranches à partir de la quinzième année.

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

Ces intérêts seront imposables comme les revenus salariaux.

Art. 3.

Le 16 janvier 1988, le ministre de l'Economie et des Finances procédera au remboursement de l'emprunt 7 % - 1973 à partir des bases suivantes :

— Pour les obligations souscrites sous la forme nominative, la valeur de remboursement ne pourra excéder 2,5 fois la valeur d'émission pour 20 titres au plus.

— Pour les détenteurs de plus de 20 titres nominatifs ou de titres au porteur, la valeur de remboursement sera égale à la valeur nominale d'émission.

Art. 4.

Les modalités de remboursement et d'amortissement annuel seront définies par décret.