

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F

(Compte chèque postal : 5063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26, RUE DESAIX, PARIS 15^e

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

4^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

COMPTE RENDU INTEGRAL — 40^e SEANCE

1^{re} Séance du Mardi 20 Octobre 1970.

SOMMAIRE

1. — Loi de finances pour 1971. — Discussion générale d'un projet de loi (p. 4409).

M. Rivain, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan ;

M. Taittinger, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Giscard d'Estaing, ministre de l'économie et des finances.

Question préalable de M. Lamps : MM. Lamps, le rapporteur général, le ministre de l'économie et des finances. — Rejet par scrutin.

M. Griotteray.

Renvoi de la suite de la discussion.

2. — Ordre du jour (p. 4427).

PRESIDENCE DE M. ACHILLE PERETTI

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

★ (1 f.)

— 1 —

LOI DE FINANCES POUR 1971

Discussion générale d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion générale du projet de loi de finances pour 1971 (n° 1376, 1395).

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

M. Philippe Rivain, rapporteur général. Mesdames, messieurs, l'examen du budget pour 1971 intervient à une période où sont écoulés les délais que le Gouvernement s'était fixés à l'automne de 1969 pour redresser la situation qu'avait entraînée la dévaluation du franc.

On s'accorde généralement à penser avec le ministre de l'économie et des finances que, la phase de redressement étant terminée, la politique économique doit entrer dans une phase nouvelle. Quelles sont les conditions dans lesquelles se fait le passage d'une phase à l'autre, quelle est la situation exacte de notre économie ? Lorsqu'on a fait le point, on est conduit

tout naturellement à s'interroger sur le rôle que pourra jouer dans cette voie nouvelle le puissant instrument de politique économique qu'est le budget de l'Etat.

Le deuxième semestre de l'année 1970 est caractérisé par ce que l'on pourrait appeler la sortie du plan de redressement. J'ai examiné ce problème dans le rapport écrit qui a été mis en distribution et je l'évoquerai ici brièvement à seule fin de mieux éclairer le débat qui va s'ouvrir.

La première constatation que l'on peut faire, c'est que le plan de redressement n'a pas cassé l'expansion. Il a seulement freiné les excès possibles, et c'était là un de ses objectifs.

Les reconductions de certaines majorations exceptionnelles d'impôt et les restrictions de crédit ont eu pour effet de réduire l'accroissement de la demande intérieure, en particulier sur les biens de consommation. Dans le même temps, le climat de haute conjoncture qui caractérisait la situation chez nos principaux partenaires commerciaux a contribué à la création et au maintien d'un fort courant d'exportation.

Tels ont été les deux aspects essentiels de l'évaluation économique tout au long de l'année qui vient de s'écouler.

La politique du crédit a porté ses fruits. Elle a d'ailleurs été peu à peu assouplie depuis le début de 1970 et le Gouvernement n'envisage plus de reconduire l'encadrement du crédit au-delà du 1^{er} janvier prochain, ce qui laisse à entendre que la situation s'est suffisamment assainie dans ce secteur. Quant aux limitations apportées au crédit à l'égard des entreprises, on observera qu'elles n'ont pas empêché la poursuite d'une politique intensive d'investissements productifs.

Dans le même temps, le rétablissement progressif et constant de notre balance commerciale, aussi bien que la solidité retrouvée de la monnaie nationale ont permis à la France de reconstituer, en un an, une bonne part des réserves de change qu'elle avait perdues au milieu de l'an dernier.

Un autre phénomène caractéristique de la période qui vient de s'écouler reste la manifestation d'un comportement nouveau des ménages quant à l'utilisation de leurs revenus. La réduction de la demande intérieure, conjuguée avec la hausse des revenus nominaux, a eu pour résultat la reconstitution d'une épargne à un niveau que la France n'avait pas connu depuis longtemps, cependant que les épargnants semblaient manifester leur préférence pour des formes d'emprunts moins liquides qu'au cours des dernières années.

Une production plafonnée, mais soutenue néanmoins de façon satisfaisante par la demande de biens d'investissement et par la demande extérieure, une épargne reconstituée à un niveau et sous des formes plus favorables, tels sont les résultats positifs qu'il faut porter au crédit du plan de redressement, au moment où celui-ci touche à sa fin.

En revanche, deux raisons d'inquiétude demeurent dans des secteurs particulièrement sensibles.

Dans la période qui a immédiatement suivi la dévaluation, on s'attendait à une forte hausse des prix de la consommation intérieure. Cette hausse s'est naturellement manifestée, mais on ne peut s'empêcher de trouver qu'elle a mis bien longtemps à se ralentir, puisqu'il a fallu attendre le mois d'août pour apercevoir une première manifestation dans ce sens. Comme pour tous les autres éléments du budget économique, il a fallu, en matière de prix, reviser en hausse les prévisions faites à l'automne dernier.

L'autre sujet de préoccupation qui subsiste concerne la situation de l'emploi. Depuis le début de cette année, le nombre de demandes d'emploi non satisfaites s'accroît à un rythme mensuel de l'ordre de 5.000, ce qui est beaucoup — les dernières indications statistiques semblant d'ailleurs indiquer que ce rythme s'accroît. Dans le même temps, le nombre des offres d'emploi non satisfaites ne diminue pas et reste à un niveau élevé, ce qui prouve, une fois de plus, que la formation professionnelle de nos travailleurs n'est pas adaptée aux exigences d'une économie moderne.

Au total, cette conjoncture qui présente des ombres et des lumières ne peut être qualifiée de mauvaise, mais tout montre que son évolution n'est pas encore très assurée. Au demeurant, l'incertitude qui pèse sur l'avenir économique à court terme de nos principaux partenaires étrangers, et en particulier de l'Allemagne fédérale, commande que l'on reste prudent dans l'appréciation que l'on fait de notre commerce avec l'étranger.

C'est dans ce contexte incertain que vient s'insérer le budget de 1971. Comment faut-il en apprécier les orientations ? Comment est-il possible de le décrire à l'usage du Parlement qui va, en dernière analyse, par son vote, fixer ces orientations ?

Le ministre de l'économie et des finances indiquait récemment devant la commission des finances que la loi de finances pour 1971 se veut neutre à l'égard des tendances de l'économie et qu'elle ne doit avoir d'effet ni inflationniste, ni déflationniste. Mais un budget peut-il encore, en 1971, rester neutre ? Il affecte un quart de notre produit national et l'on aperçoit bien que sa masse même rend cette neutralité difficile à atteindre. On peut se demander d'ailleurs s'il est absolument souhaitable que le budget soit neutre, et on verra qu'en définitive, il n'est pas tout à fait aussi neutre qu'on a bien voulu le dire.

Il faut mettre au crédit de cette loi de finances qu'elle contient l'amorce d'une politique fiscale. L'alignement des conditions d'imposition des salariés et des non-salariés fait depuis longtemps l'objet des vœux du Parlement. La loi de finances contient plusieurs dispositions qui vont dans ce sens et que le Parlement ne peut qu'approuver, tout en étant sans doute conscient de l'insuffisance de ces premiers pas.

La loi de finances répond encore à un vœu souvent formulé, celui d'améliorer le sort des plus déshérités de nos compatriotes que sont les personnes âgées et les handicapés. On doit se féliciter qu'une conjoncture budgétaire plus favorable qu'au cours des deux années passées ait enfin permis de faire un effort dans ce sens.

A cette occasion, je rappellerai à l'Assemblée que, parmi les dispositions fiscales que contient la loi de finances, d'importants allègements fiscaux sont le résultat d'une négociation conduite entre le Gouvernement et la majorité, et que c'est à l'initiative de plusieurs de nos collègues de la commission des finances que les premières dispositions envisagées par un projet d'origine gouvernementale ont été notablement améliorées. Il me semble juste de rendre hommage, de cette tribune, à la fois à la générosité de la pensée de ceux de nos collègues qui ont inspiré cette mesure et à la compréhension dont le Gouvernement a fait preuve au cours d'une difficile mise au point technique.

Le troisième volet intéressant les dispositions fiscales de la loi de finances concerne la lutte contre la fraude. C'est un sujet délicat et les débats longs et, parfois, difficiles que lui a consacrés la commission des finances montreraient, s'il en était besoin, l'intérêt de ce sujet et la sensibilité de l'opinion à son égard.

La commission des finances a tenu à marquer son approbation sur l'article 18 qu'elle a considéré comme l'élément essentiel du dispositif de lutte contre la fraude que le Gouvernement lui demandait d'adopter. Si elle n'a pas toujours suivi le Gouvernement sur les autres éléments de ce dispositif, c'est parce qu'elle a estimé que l'administration dispose déjà de moyens législatifs considérables pour poursuivre et réprimer les fraudeurs de l'impôt et qu'il serait peut-être plus judicieux de mieux utiliser ces moyens que de les étendre encore.

Sans doute aussi aurait-elle souhaité être mieux informée des conditions véritables dans lesquelles s'opère, actuellement, le contrôle fiscal. Je ne doute pas, monsieur le ministre, que les éclaircissements que vous serez certainement en mesure d'apporter à l'Assemblée sur ce sujet délicat la conduiront à porter une appréciation tout à fait fondée sur l'ensemble du dispositif que vous lui proposez d'adopter.

Le rythme de progression des dépenses publiques permet aussi de se faire une idée de la plus ou moins grande neutralité économique du budget. Comme en 1970, il est présenté en équilibre et la progression d'une année sur l'autre des dépenses et des recettes sera, en principe, légèrement inférieure à celle qui est attendue pour la production intérieure brute.

Autour d'une progression moyenne des grandes masses budgétaires de l'ordre de 8,7 p. 100, on relève, bien entendu, des écarts significatifs.

Les dépenses de fonctionnement des services civils augmentent d'un peu plus de 12 p. 100, principalement sous l'effet de la croissance des prix et des salaires. Les créations d'emplois, au nombre de 36.000, sont moins nombreuses que dans le budget précédent.

La progression des crédits d'interventions publiques est proche de la moyenne : 8,5 p. 100. Certaines charges, comme les subventions aux entreprises nationales ou le soutien des marchés

agricoles, seront moins lourdes que l'an passé. En revanche, les interventions sociales, l'action éducative et culturelle se verront accorder des crédits supplémentaires dans une proportion notable.

Quant aux dépenses civiles d'équipement inscrites au budget, leur progression sera de l'ordre de 10 p. 100. Si l'on y ajoute le financement complémentaire obtenu grâce au recours à l'emprunt, la masse des dépenses civiles d'équipement augmentera l'an prochain d'environ 12 p. 100.

Ce secteur du budget mérite de retenir notre attention : un accroissement de 12 p. 100 en valeur correspond, si l'on retient l'hypothèse de prix formulée dans le budget économique prévisionnel de 1971, à un accroissement de 8,6 p. 100 en volume. C'est dire qu'il se situe à un niveau voisin de la branche inférieure de la fourchette prévue par les options du VI^e Plan pour l'évolution des équipements collectifs. Il n'est pas exagéré d'affirmer que, dans ce secteur essentiel pour l'avenir de notre économie, le budget de 1971 se situe à la limite inférieure de la neutralité.

Certains secteurs ont été complètement sacrifiés. C'est le cas de la navigation fluviale dont l'importance n'est pourtant pas à démontrer. La commission des finances m'a expressément chargé d'inviter le Gouvernement à agir pour que ne soit pas complètement arrêté l'effort d'investissement de la navigation intérieure.

Le budget de 1971 reconduit la formule du fonds d'action conjoncturelle avec, cependant, une différence notable dans la perspective d'utilisation des crédits. En effet, en 1970, le blocage de ces crédits était la règle et seule une évolution économique favorable devait justifier leur utilisation. Pour 1971, c'est l'utilisation des crédits qui devient la règle, le maintien de leur blocage ne pouvant résulter que d'une détérioration de la conjoncture. Le Gouvernement a d'ailleurs déjà accepté d'inclure dans les propositions budgétaires proprement dites des autorisations de dépenses figurant au fonds d'action conjoncturelle, afin d'augmenter de 20.000 unités le nombre des logements sociaux dont la construction pourra être lancée dès le début de l'année prochaine.

Il me semble qu'une remarque doit être faite à ce sujet. Elle intéresse, bien entendu, le secteur de la construction, mais aussi tous les autres secteurs de l'équipement. Il serait dangereux qu'on prenne l'habitude d'accorder à des autorisations de programme un caractère de semestrialité, voire de trimestrialité, par le biais du fonds d'action conjoncturelle. Un rythme en dents de scie des autorisations de dépenses d'équipement ne peut être que néfaste aux programmes à long terme en provoquant une désorganisation de l'appareil de production, une augmentation des prix de revient et, en définitive, un retard dans la réalisation des équipements sociaux.

Il convient enfin d'apprécier la neutralité du budget au regard de ses recettes. La progression de celles-ci a été estimée en retenant l'hypothèse de prix qui figure dans les principales hypothèses économiques pour 1971, c'est-à-dire que le taux d'accroissement, mesuré par l'indice de la comptabilité nationale, pourrait ne pas dépasser 3,7 p. 100, ce qui correspond, pour l'indice des 259 articles, à un glissement n'excédant pas 3 p. 100.

L'expérience enseigne que cette hypothèse ne peut pas être considérée comme tout à fait réaliste et que, dans ces conditions, les recettes budgétaires réelles de l'année seront sensiblement supérieures aux recettes prévisionnelles. Il en a été ainsi en 1970 où l'excédent des recettes réelles sur les recettes prévues a été de près de cinq milliards de francs.

Je ne peux donc que faire miennes les remarques développées sur ce sujet devant la commission des finances par notre collègue M. Michel Poniatowski pour qui cette sous-estimation de fait des ressources donne au budget de l'Etat un caractère déflationniste.

Ainsi, peut-on estimer avec des apparences de raison que ce budget est bien, selon les indications du ministre de l'économie et des finances, un budget d'accompagnement. Comme les autres éléments de la politique économique mise en œuvre au cours de l'année 1970, il tend à ne pas accélérer inconsidérément la délicate manœuvre de sortie du plan de redressement.

Sous les réserves importantes que j'ai évoquées, le Parlement, me semble-t-il, peut approuver cette ligne moyenne, marquant ainsi qu'il a conscience de la faible marge qui sépare l'inflation de la récession.

En terminant, je voudrais revenir brièvement sur un thème que j'ai longuement abordé dans mon rapport écrit.

Pour ne pas s'en tenir à des généralités, la commission des finances a usé des droits que lui donnent la Constitution et la loi pour demander à la Cour des comptes d'effectuer trois enquêtes sur les services ou organismes dont la gestion relève de son contrôle.

La première de ces enquêtes porte sur la situation comptable de l'Association pour la formation professionnelle des adultes, la seconde sur les divers éléments qui concourent à l'enchérissement du coût des travaux d'équipement effectués par ou pour les collectivités locales, la troisième sur l'emploi des ressources procurées par la perception des taxes parafiscales.

Monsieur le ministre, nous estimons que l'énorme effort nécessaire pour débloquer notre société et la faire évoluer dans le sens que nous a indiqué M. le Premier ministre dans sa récente déclaration doit se manifester, en premier lieu, par les mesures que nous prendrons en faveur des plus déshérités et, en second lieu, par celle qui s'efforcera d'adapter une administration un peu figée, dans sa conviction d'incarner l'Etat, aux conditions d'un monde que stimulent et bouleversent le progrès scientifique, l'innovation technique et la dégradation des structures traditionnelles.

Votre projet de loi de finances a le mérite de rompre avec l'immobilisme forcé que vous ou vos prédécesseurs avez dû observer en raison des tensions inflationnistes des dernières années.

Nous sommes sensibles à l'effort que vous faites, conformément aux orientations du VI^e Plan, pour aménager aussi bien la fiscalité que les masses budgétaires.

Le rôle de Parlement est de vous accompagner dans cette tâche. Nous ne pensons pas que les propositions de la commission des finances soient de nature à la contrarier. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et des groupes des républicains indépendants et Progrès et démocratie moderne.)

M. le président. La parole est à M. Jean Taittinger, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

M. Jean Taittinger, président de la commission. Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, mesdames, messieurs, dans l'excellent rapport qu'il vient de nous présenter et dont j'ai personnellement beaucoup apprécié l'intérêt, M. le rapporteur général du budget nous a rendu compte de l'évolution satisfaisante des finances publiques et de l'économie.

Le redressement spectaculaire obtenu oblige en effet à rendre hommage à la politique financière résolue, vigoureuse et sélective mise en œuvre par le Gouvernement, soutenu par sa majorité, à l'initiative du Premier ministre et de vous-mêmes, monsieur le ministre des finances et monsieur le secrétaire d'Etat.

Sans pour autant perdre de vue les points sur lesquels il convient de rester vigilants, nous devons mettre à profit le fait que l'économie soit à nouveau en situation favorable pour réfléchir sur les directions nouvelles dans lesquelles nous devons faire porter nos efforts.

L'hommage est mérité, car les objectifs économiques ont été atteints et, dans certains cas, dépassés sur un double plan, celui de la production nationale et celui de la santé de notre économie.

D'une part, la production intérieure brute s'est accrue — et, en dépit d'une hausse des prix plus forte que prévu, il en a été de même pour le revenu disponible des Français — et elle s'est accrue dans des proportions très largement supérieures aux prévisions modérées exprimées l'an dernier au niveau que l'on avait fixé comme devant être la moyenne possible du V^e Plan. Les aléas de 1968 ont ainsi été partiellement compensés.

D'autre part, le rétablissement des équilibres fondamentaux s'est traduit par une amélioration de la santé de notre économie ; car c'est bien ainsi qu'il convient d'accueillir les effets enregistrés dans l'évolution des structures de l'appareil productif, tels le constant développement de l'industrie française des biens d'équipement et la persistance de l'effort général d'investissement.

C'est bien le sens également des changements intervenus dans nos échanges extérieurs, qu'il s'agisse de l'amélioration de leur couverture, du désendettement qui en résulte — et que nous voulons durable — ou de la part croissante qu'occupent les produits finis ou semi-finis dans leur composition.

Cette amélioration de la qualité de notre économie, parce qu'elle nous rassure sur l'avenir, permet au Gouvernement de répondre à notre désir d'améliorer les conditions de vie des Français, en particulier celles des moins favorisés, c'est-à-dire des personnes âgées, des handicapés physiques, des personnes disposant de revenus insuffisants.

Ainsi, l'obligation qui nous était imposée de donner priorité aux finances publiques sur toute considération économique ou sociale se trouve désormais résolue.

Pour ma part, j'y vois une nouvelle preuve que le progrès économique est la condition du progrès social, ce que l'on a tendance parfois à oublier.

Le rétablissement constaté des grands équilibres fait aujourd'hui passer au second plan les problèmes financiers. Il permet de faire porter l'effort sur l'expansion industrielle et la production, ce qui est l'objectif du VI^e Plan, et de modifier en faveur des moins favorisés la répartition des ressources nouvelles ainsi créées, ce qui est la volonté du Gouvernement et le vœu de la commission des finances.

L'étape ainsi franchie est importante, même si quelques points d'interrogation ou d'inquiétude subsistent, qui devront faire l'objet d'efforts ou de vigilance en 1971. C'est en particulier le cas des prix et des salaires, de l'emploi et de la formation professionnelle et du financement des investissements.

L'évolution respective des prix et des salaires reste préoccupante : au cours de 1970, les prix et les rémunérations ont crû plus vite que ne les y autorisait l'accroissement pourtant élevé du produit national brut.

L'escalade réciproque susceptible de résulter d'une telle situation rend plus nécessaire que jamais l'établissement de contrats de progrès, car l'enrichissement national et l'amélioration générale des niveaux de vie risquent d'être compromis lorsque les différents agents économiques ne parviennent pas à s'accorder sur la répartition des fruits de la croissance.

Pour 1971, les perspectives d'évolution permettent cependant de penser que ces équilibres tendront à se rétablir.

Deuxième point d'inquiétude : la situation de l'emploi.

Les tensions enregistrées sur ce marché ont mis en évidence l'inadéquation de la qualification de la main-d'œuvre aux emplois offerts par les entreprises. D'une manière générale, il est vraisemblable que de telles incohérences entre la qualification des jeunes et les emplois offerts par les entreprises subsisteront tant que le contenu de l'enseignement dispensé par l'éducation nationale et la formation professionnelle ne tiendront pas suffisamment compte des impératifs et données économiques.

Troisième sujet de préoccupation : la situation déficiente du marché financier national et international.

La diminution de l'effort d'épargne des ménages attendue en 1971, en corrélation avec l'accroissement de la demande, laissera-t-elle à la disposition des entreprises en expansion, dont beaucoup se heurtent actuellement à des difficultés de trésorerie, les moyens nécessaires au financement de leurs investissements ? Tout devra être mis en œuvre pour éviter que des goulots d'étranglement d'ordre financier ne fassent obstacle à l'expansion industrielle qui est, rappelons-le à nouveau, l'une des options majeures du VI^e Plan.

Dernier point d'interrogation : l'évolution de la conjoncture internationale.

L'économie française — nous l'avons vu il y a trois ans lorsque l'économie allemande connut quelques difficultés — est très sensible aux fluctuations de l'économie mondiale. Cette année même, nos efforts pour développer nos exportations ont été très largement aidés par la situation inflationniste de l'économie européenne et l'accroissement de la demande qui en a résulté. De même, la persistance de taux d'intérêts élevés sur le marché financier mondial n'est pas étrangère à l'augmentation de l'épargne des Français, alors que nous avions dû subir à notre détriment, quelque temps auparavant, les aléas de la spéculation monétaire internationale.

La sensibilité, voire parfois la vulnérabilité de notre économie aux phénomènes extérieurs est donc grande.

Au cours de l'année écoulée, l'habileté du Gouvernement a précisément consisté à utiliser certains aspects de la conjoncture internationale comme un instrument de sa politique de développement industriel et de redressement financier.

Malheureusement, la situation de l'économie occidentale cessera vraisemblablement de nous être aussi bénéfique au cours de l'année à venir. En effet, les experts s'accordent à penser que la persistance d'une situation de récession aux Etats-Unis, aggravée par un comportement protectionniste, de même que la politique de désinflation adoptée par la plupart de nos voisins, auront pour conséquence de ralentir les échanges économiques internationaux et de restreindre la clientèle potentielle de nos exportateurs.

Dans ce contexte moins favorable, la marge de manœuvre dont ils disposent encore du fait de la dévaluation sera-t-elle suffisante pour entretenir en notre faveur le courant des achats étrangers ?

Dans l'hypothèse où le volume de ces achats viendrait à diminuer, le relai de la demande interne, dont l'accroissement ne peut être que limité si l'on veut éviter toute augmentation excessive des importations — importations qu'il conviendrait au contraire de diminuer parallèlement à la réduction des exportations pour maintenir la couverture de nos échanges extérieurs — sera-t-il suffisant pour maintenir l'activité économique française au niveau souhaité ? Entraînera-t-il le maintien de la tension sur les prix à la consommation ?

Ces futurs sujets de préoccupation donnent à penser que la politique à mener en 1971 devra être vigilante, souple et prête à offrir une réponse immédiate à toute évolution défavorable.

Nous aimerions être assuré que les crédits inscrits au Fonds d'action conjoncturelle seront engagés dès que le besoin de soutenir l'activité économique sera pressenti ; je dis « pressenti » et non « constaté », car il serait alors trop tard, compte tenu des délais nécessaires, pour que se manifestent les effets attendus.

Le vote émis la semaine dernière par notre Assemblée indique assez qu'elle fait une très large confiance au Gouvernement pour déterminer, le moment venu, la stratégie convenable.

Présentement, les premiers objectifs ayant été atteints, le moment est particulièrement propice pour en fixer de nouveaux, et plus spécialement, puisque nous discutons de la loi de finances, en matière budgétaire.

L'effort de réflexion auquel s'est livré la commission des finances à l'occasion de ce projet de budget a mis en lumière la nécessité de réexaminer non plus seulement les conditions dans lesquelles s'exerce l'intervention de l'Etat dans l'économie, c'est-à-dire les équilibres fondamentaux, mais aussi la nature même de cette intervention qui, trop souvent, est moins l'expression d'une politique précise et volontaire que celle des habitudes nées de la stratification d'actions successives.

Plusieurs constatations s'imposent ainsi d'évidence.

En premier lieu, à la suite de bouleversements historiques divers, dont les effets sont pour la plupart aujourd'hui révolus, l'Etat est sorti du rôle qui est normalement le sien dans notre type de société. Il disperse ses efforts dans des domaines pour lesquels il se révèle par nature très peu qualifié et les résultats ainsi obtenus ne satisfont ni au critère de l'intérêt général, ni aux impératifs de productivité ou de rentabilité.

L'Etat doit aujourd'hui retrouver sa vocation fondamentale d'arbitrage, de tutelle, d'administration, de réglementation et de contrôle, et concentrer ses interventions sur les services publics d'intérêt général, à l'exclusion des activités ne concernant que des intérêts partiels et particuliers.

Il est une autre constatation sur laquelle il convient de porter notre réflexion : certaines méthodes d'intervention produisent des effets inflationnistes et c'est notamment le cas du système actuel d'attribution des subventions ou de certains mécanismes de tutelle technique.

Le système des subventions, tel qu'il est actuellement pratiqué, pousse les bénéficiaires à la dépense dans des domaines qui ne sont pas toujours ceux dans lesquels les besoins sont le plus vivement ressentis car ils ne sont pas à même de faire prévaloir leur ordre de priorité.

C'est ainsi, par exemple, qu'une municipalité souhaitant installer ou compléter un réseau d'assainissement commence par doter sa commune d'une piscine, parce que des crédits ont pu être dégagés sur le budget du secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports, alors qu'ils n'ont pu l'être sur ceux des ministères responsables de l'assainissement.

Ne serait-il pas préférable d'opter pour une répartition nouvelle des ressources et des dépenses, ou à tout le moins d'attribuer globalement une enveloppe indifférenciée aux collectivités, à charge pour celles-ci d'établir les priorités de leur choix dans le cadre d'un plan d'aménagement concerté préétabli ?

C'est l'un des thèmes de réflexion, fort intéressant, semble-t-il, que s'est imposé une commission du Plan. C'est probablement aussi l'un des objectifs du Gouvernement, ce dont la commission des finances se réjouit.

Certains mécanismes de tutelle, notamment de tutelle technique, ont également un effet inflationniste, dans la mesure où ils accroissent notablement les délais de réalisation des équipements, quand ils n'exigent pas des dépenses supplémentaires.

A cet égard, la suppression attendue de la tutelle administrative est excellente. Mais, pour être efficace, elle devra s'accompagner d'une réforme des tutelles techniques axée sur l'amélioration et le contrôle de leur efficience.

Nous parvenons ainsi à une troisième constatation : l'Etat montre moins de rigueur dans sa propre gestion que dans celle qu'il impose aux autres agents économiques.

Ainsi, dans ses efforts pour réaliser des économies, il n'a pu aboutir qu'à une décélération très relative du rythme d'accroissement de ses dépenses de fonctionnement et s'est vu contraint d'en faire porter une part aggravée aux programmes d'équipement.

Cette quasi-incompressibilité des dépenses de fonctionnement semble provenir d'abord des obstacles auxquels se heurte le Parlement dans l'exercice de son droit d'investigation et de contrôle.

Elle provient également des difficultés qu'éprouve l'administration à élaguer certaines de ses tâches : elle ne parvient pas à remettre globalement en question ses comportements et ne s'adapte pas à l'évolution des besoins auxquels elle est appelée à répondre, sinon en ajoutant de nouveaux dispositifs aux anciens. L'exemple le plus évident de cette impuissance à imaginer et à faire accepter des solutions nouvelles est certainement la complexité de notre fiscalité.

Quelles qu'en soient les raisons, le fait que les efforts de compression aient porté et portent encore sur les dépenses d'équipement aura deux conséquences.

La première est que les dépenses de fonctionnement, dans le budget de 1971, continueront de croître plus vite que les dépenses d'équipement.

La seconde est que la progression de ces dépenses d'équipement se fera par rapport à une base réduite, celle de 1970, ce qui signifie que l'écart en valeur absolue, dans les années à venir, ne pourra que s'élargir entre ces deux postes, au détriment des équipements.

Il apparaît donc indispensable que l'Etat se fixe comme objectif la réduction structurelle de ses coûts de fonctionnement et sache l'imposer aux organismes publics ou semi-publics qui dépendent de lui.

Dernière remarque, enfin : l'inégalité de répartition de la charge publique et les distorsions qu'elle engendre sont mal perçues et vont parfois à l'encontre de la politique du Gouvernement.

Celui-ci a entrepris en 1970 et continuera en 1971 un gros effort pour aboutir à la neutralité de certaines de ses interventions, par exemple celles qu'il exerce par l'intermédiaire du Trésor, de la consommation des administrations ou de la fiscalité applicable à la valeur ajoutée.

Si cette neutralité n'est pas toujours souhaitable, ni même possible, il importe que le Gouvernement puisse apprécier la portée de l'impact des charges publiques sur la situation des différents agents. Or il ne dispose pas, actuellement, de l'appareil d'analyse, de prévision et de statistique convenable pour lui assurer une information complète et précise. Le simple examen des écarts existants entre les prévisions et l'exécution des lois de finances le montre assurément.

D'une manière générale, les efforts de rationalisation et de réforme de l'Etat se heurtent à cette lacune qui gêne aussi ses efforts de dialogue et de concertation avec les organisations syndicales, professionnelles ou autres et qui, enfin, ne permet pas au Parlement d'exercer effectivement les pouvoirs de contrôle que lui confère la Constitution.

Il serait certainement utile de repenser les structures, les fonctions, ainsi que le champ d'activité de l'I.N.S.E.E. et des services spécialisés des différents ministères. Peut-être même pourrait-on envisager, avec les moyens que nous fournit l'informatique, la création d'une sorte de banque des statistiques dont l'objectivité serait reconnue par tous.

Telles sont, mesdames, messieurs, quelques-unes des réflexions que l'examen de la loi de finances suggère au président de votre commission.

Le Gouvernement s'engage délibérément dans une action de longue haleine. Elle consiste à aider notre pays, sa population jeune, laborieuse et âgée, ses éléments les plus actifs, ses responsables, à mieux traverser une période de profonde mutation caractérisée par l'ouverture sur le monde économique extérieur, la modernisation de nos équipements et de nos infrastructures industrielles, commerciales et agricoles, l'adaptation de nos méthodes administratives et financières et la révision de nos conceptions dans le domaine des principes de vie collective et individuelle.

Un tel effort, sans précédent dans notre histoire, nous voulons qu'il apporte ses fruits bénéfiques en priorité à nos concitoyens les moins favorisés, comme à ceux qui préparent l'avenir à long terme de la nation ainsi qu'aux secteurs professionnels ayant à supporter le poids excessif de certains bouleversements dus à ces indispensables mutations.

S'il me faut porter un jugement sur ce budget, je dirai qu'il a deux qualités principales :

La première est d'illustrer cette volonté du Premier ministre de « construire une société plus juste à l'égard des moins favorisés. » C'est bien ainsi, en effet, qu'il convient d'accueillir la diminution de la contribution fiscale demandée aux personnes âgées, aux handicapés et aux contribuables modestes, les majorations d'allocations de caractère social et l'aggravation des sanctions infligées à ceux qui tentent de se soustraire par la fraude à ce devoir national de solidarité.

La seconde qualité est d'organiser la poursuite de l'expansion, sans pour autant renoncer à maintenir les équilibres essentiels rétablis.

J'exprimerai cependant un regret en même temps qu'un espoir : je regrette que ce budget ne soit pas davantage l'occasion pour l'Etat de montrer l'exemple en introduisant plus de rigueur dans sa gestion. Les économies qu'il nous propose sont bien timides.

J'ai cependant l'espoir que la mutation des comportements administratifs qui se dessine en réponse à la dynamique gouvernementale se traduira par les efforts de rationalisation souhaités.

Le succès de cette politique dépend d'une large adhésion du Parlement et de l'opinion. Je remercie le Premier ministre, le ministre de l'économie et des finances et le secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances d'engager cette politique et de la poursuivre avec le Parlement et les différents agents économiques et sociaux dans un esprit de concertation permanente. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'économie et des finances. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. Valéry Giscard d'Estaing, ministre de l'économie et des finances. Mesdames, messieurs, 547, c'est, en effet, la 547^e fois depuis cent ans que le Parlement français ouvre une discussion sur un texte budgétaire ou sur une loi de finances rectificative.

Ce chiffre, que je dois à l'activité du service des archives de l'Assemblée nationale, invite évidemment à quelque méditation.

D'abord, il fait apparaître quelques-uns des grands traits de notre histoire financière, mais aussi politique. Si l'on découpe cette période de cent ans depuis 1871 jusqu'en 1970, l'on

s'aperçoit que de 1871 à 1913 le Parlement a délibéré en moyenne trois fois par an sur des textes budgétaires. Entre 1914 et 1940, il a délibéré en moyenne dix fois par an sur des budgets ou des lois de finances rectificatives. Au cours de la IV^e République, il a délibéré un peu plus de huit fois par an sur des budgets ou des lois de finances rectificatives, et depuis 1958 nous sommes revenus à la moyenne de trois discussions financières par an.

Cinq cent quarante-sept discussions budgétaires ou financières dans cette Assemblée ! Songez au nombre d'arguments qui ont été échangés de part et d'autre, de la part des uns pour affirmer la nécessité de l'équilibre budgétaire, de la part des autres pour souligner son inanité. Songez au nombre de fois où l'on s'est plaint de l'insuffisance des crédits de tel ou tel chapitre, au nombre de circonstances où l'on a déploré le poids excessif des dépenses publiques.

Et l'on est conduit tout naturellement à se poser la question suivante : tout cela sert-il à quelque chose ? Autrement dit, l'effort que nous allons entreprendre les uns et les autres à partir d'aujourd'hui et qui va absorber de longues heures de délibérations est-il réellement utile ? Ou ne vaudrait-il pas mieux se contenter de laisser le budget s'exprimer lui-même, de vous renvoyer à la lecture de l'exposé des motifs de la loi de finances, à ce texte qu'on imprime, je ne sais pourquoi, sur des feuilles jaunes, comme si nous choisissions d'éditer notre budget sur des feuilles mortes. (Sourires.)

Cette question : « cela sert-il à quelque chose » en rejoint une autre : « où est le pouvoir ? ». Dans un monde contemporain où existent d'importantes organisations professionnelles, des entreprises de taille considérable, des organisations syndicales actives, où est le pouvoir en matière économique ?

La réponse à cette question nous a été fournie la semaine dernière à l'occasion du débat que conduisait M. le Premier ministre lors d'une des explications de vote. Un député, en effet, a fourni la seule réponse possible à cette question : « Le pouvoir est là où les décisions sont prises ».

Le budget qui vous est soumis représente, en recettes et en dépenses, 173 milliards de francs. Or, il n'existe aucune organisation professionnelle, aucun chef d'entreprise de quelque taille qu'elle soit, aucune organisation syndicale, qui puisse prendre par lui-même ou par elle-même une décision qui approche de loin l'ampleur de celle que vous êtes conviés à prendre, c'est-à-dire : fixer l'emploi de 173 milliards de francs de notre produit national pour l'année 1971.

« Le pouvoir est là où les décisions sont prises. » Vous avez à prendre la décision essentielle pour notre vie économique et, puisqu'il s'agit d'une décision essentielle, notre devoir est de l'éclairer.

Je ne l'éclairerai pas en vous parlant du passé. D'abord parce que, à mon avis, cela ne servirait à rien : nous vivons une époque marquée — il s'agit d'une simple constatation — par un effacement à la fois de la gratitude et de la mémoire. Et si nous parlions du passé, nous ne convaincrions pas ceux qui, en dépit des chiffres et des observations convergentes faites à l'intérieur comme de l'extérieur, s'obstinent à nier la réalité du redressement français et continuent à fouiller les statistiques où ils trouveront bien évidemment, ici où là, un indice qui paraîtra leur donner raison. Ensuite, pour ne pas abuser de la bienveillance de ceux des membres de cette Assemblée, c'est-à-dire de la majorité qui, lors du débat du printemps ou tout à l'heure par la bouche du rapporteur général et du président de la commission des finances, ont bien voulu prendre acte eux-mêmes des étapes de ce redressement.

Mes explications porteront donc sur les observations suivantes.

La première est celle-ci : le redressement, c'est fini. Deuxième observation : nous sommes entrés dans une ère nouvelle de la vie économique de la France. En troisième lieu, la nécessité d'assurer un emploi à tous les Français actifs nous invite à rechercher une forte expansion. Ma quatrième observation me donnera aussi la conclusion : cette forte expansion, la France est capable de la connaître.

D'abord, le passé : la politique de redressement, c'est fini. En effet, un redressement qui irait au-delà des conditions qui l'ont rendu nécessaire deviendrait un dérèglement. L'orthopédie ne doit pas aboutir à la cambrure. Nous avons entrepris ensemble un effort de redressement : cet effort, désormais, est terminé. Il convient donc que nous conduisions tous nos

raisonnements à partir du présent et non pas du passé, c'est-à-dire à partir de la situation de l'économie française observée aujourd'hui, 20 octobre 1970.

Cette économie française, quelle est-elle ? D'abord, si vous me le permettez, et sans pédantisme je vous demande de le croire, je vais essayer de vous la présenter dans ses masses essentielles, d'une part vis-à-vis de l'extérieur et d'autre part à l'intérieur.

Dans le monde, les grands pays industrialisés peuvent actuellement être classés en plusieurs groupes. Le groupe de tête est formé par deux pays : les Etats-Unis d'Amérique et la Russie soviétique. Vient ensuite un groupe de trois pays dont les importances économiques sont du même ordre de grandeur, non pas égales, mais comparables : l'Allemagne fédérale, le Japon et la France. Plus loin, un autre groupe de pays industrialisés, dont la production intérieure brute marque un écart de l'ordre de 15 à 20 p. 100 par rapport au groupe dont je viens de parler est conduit par la Grande-Bretagne et par l'Italie.

La France, dans l'économie mondiale actuelle, se situe donc dans le deuxième groupe des grands pays industrialisés.

Un mot maintenant sur l'importance de notre commerce extérieur. Là, le classement est différent. Les Etats-Unis viennent en tête suivis d'assez près par l'Allemagne fédérale. On trouve ensuite un groupe de pays parmi lesquels figurent la Grande-Bretagne, le Japon, la France et l'Italie.

Il y a quelques jours, j'ai posé à l'un de mes amis qui, pensais-je, possédait tous les éléments de connaissance pour évaluer immédiatement la dimension de notre économie nationale la question suivante : « A quelle proportion du commerce extérieur du Japon situez-vous celui de la France ? Combien croyez-vous que les exportations françaises dans le monde représentent par rapport aux exportations japonaises ? » Il m'a répondu que cette proportion devait être de l'ordre du cinquième ou du tiers. Or, en 1968 et 1969, les exportations françaises et japonaises ont été du même ordre de grandeur. Naturellement cela n'épuise pas, et de loin, le sujet : la croissance a été beaucoup plus rapide pour le Japon que pour la France. Néanmoins, si nous voulons nous placer dans l'univers à notre rang réel il faut savoir que les exportations françaises sont comparables à celles du Japon.

Cette économie française étant située à l'extérieur, comment devons-nous l'apercevoir à l'intérieur pour 1971 ? Quels en sont les grandes masses et les ordres de grandeur ? Nous allons parler, dans la discussion budgétaire, tantôt de centaines de millions, tantôt de dizaines de millions ou de millions de francs. Quelles sont ces grandes masses ?

La production intérieure brute française, c'est-à-dire le produit de notre activité, représentera en 1971, si nos prévisions sont exactes, 788 milliards de francs. Cette production sera utilisée pour satisfaire à la consommation des ménages à concurrence de 506 milliards de francs, pour l'investissement à hauteur de 230 milliards de francs, dont 154 au titre des investissements productifs. Enfin, nous exporterons pour 115 milliards de francs et nous importerons pour 117 milliards de francs.

C'est au sein de cet ensemble de chiffres que vous devez situer le budget pour apercevoir son importance et son impact.

Le budget qui vous est soumis représente, je l'ai dit, 173 milliards de francs, c'est-à-dire, en fait, le tiers de la consommation des ménages et une somme du même ordre de grandeur que l'investissement productif des entreprises.

Cette économie française ainsi dessinée, quelle est sa situation instantanée à partir de laquelle, d'une part, le Gouvernement a le devoir de vous proposer une politique et, d'autre part, vous avez vous-mêmes celui de juger ou de soutenir cette politique ?

Je crois que la situation instantanée de l'économie française est la situation normale d'activité, dans l'équilibre, d'un grand pays industriel, avec un certain nombre de faiblesses. Monsieur le rapporteur général, vous venez de citer deux faiblesses. Reconnaissez que le Gouvernement va loin dans l'autocritique car je vous indiquerai trois faiblesses.

D'abord, c'est la situation normale d'un pays industrialisé en équilibre. La France travaille ; elle produit, elle épargne et elle exporte.

La France travaille. C'est d'ailleurs le ressort essentiel de notre rétablissement de l'année dernière et c'est également la ligne de force de la poursuite de notre expansion. Il faut savoir qu'au cours du premier semestre de 1970, du fait des conflits du travail, la France a perdu 1.100.000 journées de travail, chiffre évidemment difficile à apprécier. Il faut donc le comparer à d'autres : pendant la même période, la Grande-Bretagne a perdu 5.400.000 journées de travail ; l'Italie, 11 millions et les Etats-Unis d'Amérique, avec évidemment une population beaucoup plus importante, 24 millions. Donc la France travaille.

La France produit, car nous avons été conduits à réévaluer, en hausse, nos hypothèses de production nationale pour 1970. Vous savez que notre croissance en volume atteindra 6,2 p. 100, c'est-à-dire l'un des chiffres les plus élevés de ceux qui ont été enregistrés dans les pays comparables.

La France épargne. Les indications que je vous donnerai tout à l'heure sur ce sujet montrent que l'épargne des Français, en 1970, a augmenté d'environ 20 p. 100 par rapport à 1969.

La France exporte. Les chiffres du mois de septembre montrent que nos exportations, d'une année sur l'autre, ont progressé d'environ 27 p. 100.

Et cette activité française s'exerce dans l'équilibre.

Equilibre des finances publiques : à la date du 8 octobre — date de la dernière situation connue — le solde d'exécution de toutes les lois de finances réunies représentait, par rapport à la situation correspondante de l'année dernière, une amélioration de huit milliards de francs.

Equilibre vis-à-vis de l'extérieur : notre balance des paiements, pour le premier semestre de 1969, accusait un déficit de 1.700 millions de dollars ; pour le premier semestre de cette année, elle est en excédent de 1.200 millions de dollars.

Equilibre de notre commerce extérieur : nous avons calculé notre taux de couverture, toutes zones, pour les neuf premiers mois de l'année : il est de 93,2 p. 100, c'est-à-dire légèrement au-dessus de l'équilibre.

La situation instantanée de l'économie française est donc la situation normale d'un pays industrialisé dont l'activité se déroule dans l'équilibre.

Mais cette peinture économique comporte trois zones d'ombre.

La première, c'est que la croissance instantanée de l'économie française est faible. Nous avons l'habitude de raisonner en moyennes annuelles et celles-ci, naturellement, sont importantes et significatives. La moyenne annuelle de 1970 sera bonne mais la tendance instantanée, à l'heure actuelle, est faible. Notre rythme annuel de croissance, difficile à mesurer dans son détail, doit être présentement de 3 à 4 p. 100, c'est-à-dire inférieur à l'objectif que nous jugeons souhaitable.

Deuxième élément de faiblesse : le mouvement des prix. Il a dépassé, pour le premier semestre, la prévision que nous avions faite. Actuellement, on assiste à une certaine modération de la tendance des prix que confirme l'enquête effectuée auprès des chefs d'entreprise au début du mois d'octobre. Néanmoins, la tendance reste trop forte et les chiffres du mois de septembre seront sans doute plus voisins des chiffres du mois de juillet que de ceux du mois d'août.

Troisième élément de préoccupation : l'emploi. Ce n'est pas, je le dis tout de suite, que la situation instantanée de l'emploi, du moins considérée globalement, doive être source d'inquiétude. A la fin du mois d'août, il y avait 267.000 demandes d'emploi non satisfaites, mais il faut corriger ce chiffre à l'aide de certains éléments d'appréciation : d'une part, il existe des offres d'emploi non satisfaites à hauteur de 96.000 ; d'autre part, le nombre des chômeurs secourus, c'est-à-dire de ceux qui bénéficient de la législation proprement dite sur le chômage, était de 116.000 à fin du mois d'août, donc certainement inférieur à l'ordre de grandeur que vous pouvez avoir à l'esprit.

Mais cette situation de l'emploi nous rappelle un des objectifs fondamentaux que doit avoir, dans les années prochaines, la politique économique, financière et budgétaire de notre pays.

En effet, après avoir décrit la situation instantanée de l'économie française, je voudrais maintenant vous dire un mot de nos objectifs. Ces objectifs sont la version chiffrée des perspectives

qui vous ont été tracées par M. le Premier ministre à cette tribune, la semaine dernière, et qu'on peut, en ce qui concerne l'économie, résumer de la façon suivante : d'abord offrir un travail à tous les Français actifs ; ensuite, assurer une répartition plus juste du surplus dégagé par le progrès économique de notre pays. Je traiterai rapidement ces deux points.

Assurer un travail à tous les Français actifs. Les perspectives pour les prochaines années — ceci commence à partir de 1971 et se trouve très étroitement lié à la préparation du budget — comportent un accroissement assez rapide de notre population active. Celle-ci, au cours des cinq dernières années, avait progressé à un rythme annuel d'environ 0,7 p. 100 ; elle va progresser d'environ 0,9 p. 100 à partir de l'année prochaine.

Cette population active nouvelle représentera 180.000 personnes par an, et si l'on veut procurer un emploi à ces 180.000 personnes, ainsi qu'à celles que les mutations, agricoles notamment, pourraient conduire à chercher un nouvel emploi, on constate qu'il va falloir créer dans notre pays, au cours des six prochaines années, 525.000 emplois industriels, ce qui représente par an 87.000 à 90.000 emplois industriels nouveaux.

Or, ce chiffre, à quoi le comparer ?

On peut peut-être le comparer à la croissance des emplois industriels dans la période précédente. De 1962 à 1968 — je prendrai ensuite 1969-1975 comme période de comparaison — il a été créé en France 56.000 emplois industriels, c'est-à-dire que notre industrie a créé en six ans moins d'emplois que le budget de 1968 ou que celui de 1969 n'en ont créé à eux seuls. En effet, ces deux budgets ont créé chacun, vous vous en souvenez sans doute pour les avoir votés, 73.000 emplois nouveaux, essentiellement pour l'enseignement. Nous créons donc 73.000 emplois budgétaires par an mais, en six ans, notre économie crée 56.000 emplois industriels.

Vous le constatez, la seule lecture des chiffres nous commande de multiplier par dix la croissance des emplois industriels dans la période à venir.

Notre deuxième objectif, tel que l'a exprimé M. le Premier ministre, est d'assurer une répartition meilleure et plus juste du surplus économique entre les Français. Cela veut dire d'abord qu'il doit y avoir un surplus économique. Nous n'arriverons pas à dessiner, à construire cette société dans laquelle les relations humaines et l'organisation sociale seraient profondément différenciées s'il n'y a pas un surplus à répartir.

A cet égard, nous devons sans doute perfectionner notre mode de raisonnement.

A l'heure actuelle, des travaux, des recherches sont entrepris qui se fondent sur ce qu'on appelle les comptes de surplus. Ils tendent à déterminer, au cours d'une certaine période, entre quelles mains, à quels groupes sont allés les surplus dégagés par le progrès économique. Peut-être, au cours de la session de printemps, à l'occasion des travaux de la commission des comptes de la nation, serons-nous conduits à présenter certaines réflexions à propos de ces comptes de surplus.

Cette aspiration au mieux-être économique en France a pour objet, me semble-t-il, de dénouer une contradiction, celle qui existe aujourd'hui entre les aspirations justifiées des Français et la capacité de notre économie à les satisfaire.

Si nous considérons le cas de certaines catégories de Français — les travailleurs de condition modeste, les personnes âgées, certains éléments du monde rural — nous nous apercevons que leur aspiration à des conditions de vie supérieures est effectivement justifiée. Lorsque nous les rencontrons les uns ou les autres, à l'occasion de nos réunions en province, nous constatons que leur capacité humaine, leur culture, leur désir de participation au monde moderne les autorisent à souhaiter bénéficier, d'une manière non pas futuriste mais justifiée, de conditions économiques supérieures aux leurs. Or au même instant, notre capacité nationale totale n'est pas à même de leur apporter ces satisfactions.

Cette contradiction, nous devons la résoudre ; nous ne pouvons pas nous contenter de prendre à notre compte la formule de Leibniz : « Le temps résout les contradictions ». En matière économique, il faut l'exprimer d'une manière différente : le temps et la volonté résolvent les contradictions. C'est pourquoi nous avons le devoir de vous proposer et de conduire avec vous

une politique active de forte croissance. En effet, nous pourrions nous contenter de rechercher pour la France une croissance moyenne, c'est-à-dire une croissance de l'ordre des 3,5 ou 4 p. 100 que vont atteindre probablement les autres grands pays industriels. Si nous le faisons, nous n'aurions sans doute pas de grandes difficultés à conduire notre politique économique. Notre commerce extérieur resterait en équilibre et nous pourrions poursuivre assez facilement la désinflation de notre économie.

Le fait pour le Gouvernement de choisir un taux de croissance élevé nous empêche, vous comprenez les choses. Car il faut à ce moment-là une politique active d'accompagnement de la croissance.

C'est cette politique active que je vais maintenant m'efforcer de vous présenter, d'abord, en vous indiquant que la dynamique de la croissance en 1971 ne sera pas la même qu'en 1970.

En 1970, nous aurons connu ce que j'appellerai une expansion compensée. Nous avions des secteurs en forte expansion : par exemple, l'exportation, l'investissement. Mais nous en avions d'autres, en revanche, dont la croissance était plus modérée, notamment celui de la consommation des ménages. C'est le fait qu'il y ait eu dans notre économie des éléments de modération qui nous a permis à la fois de poursuivre la croissance et de rétablir l'équilibre.

La situation de 1971 sera différente. Nous devons connaître une expansion tractée et soutenue. Tractée par deux éléments — l'exportation et l'investissement — mais soutenue par la consommation des ménages. C'est pourquoi il nous faut à la fois poursuivre l'effort d'exportation, saisir la chance de l'investissement et faire en sorte que la consommation assure le soutien de notre activité économique.

Il nous faut d'abord poursuivre l'effort d'exportation. Vous trouverez peut-être paradoxal que, parlant du budget et de l'emploi, je commence par vous entretenir d'un élément extérieur : l'exportation. Il y a quelques jours, au cours de la réunion de la commission des comptes de la nation, un expert a fait la remarque suivante qui me paraît fort juste : jamais le chemin n'a paru plus étroit entre le sous-emploi d'une part et le déséquilibre extérieur de l'autre.

Il est vrai que dans l'économie française, telle qu'elle est avec nos frontières ouvertes, le cheminement entre le sous-emploi et le déséquilibre extérieur se poursuit sur une crête très étroite. Supposez en effet que, cédant à l'appel du chœur des sirènes de la facilité, le Gouvernement ait relâché, hâtivement et par les moyens monétaires, la demande intérieure ; il est très vraisemblable que ce brusque accroissement de la demande se serait reporté sur les produits importés et que nous ne trouverions, par conséquent, aucun avantage du côté de l'emploi. Au contraire, nous dériverions de nouveau très vite vers le déséquilibre extérieur. Allant vers le déséquilibre extérieur, l'épargne nous fuirait, comme elle le fait toujours dans cette circonstance. L'investissement se ralentirait et une nouvelle politique de redressement apparaîtrait alors, à d'autres, nécessaires.

Vous comprenez donc que nous avons le devoir d'élargir la crête entre le sous-emploi et le déséquilibre extérieur. Nous ne pouvons y parvenir que si l'économie française devient de plus en plus apte à exporter davantage.

Elle a accompli, à cet égard, de remarquables performances et nous qui cédon parfois au goût du dénigrement, nous devrions saluer certaines performances.

Pour les neuf premiers mois de l'année, l'industrie automobile française a augmenté de 56 p. 100 la valeur de ses exportations. Sur ce marché hautement compétitif, qui est le marché de l'industrie mécanique à l'état pur, sur lequel tous les grands pays du monde sont aujourd'hui activement présents, c'est l'industrie automobile française qui aura enregistré en 1970, par rapport à toutes les autres, le record de croissance des exportations. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, de l'Union des démocrates pour la République et sur plusieurs bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

Dans ce domaine, les entreprises et les travailleurs français ont donc accompli un très grand effort. Seulement, nous nous apercevons bien qu'en matière d'exportation, nous butons maintenant sur ce que j'appellerai les capacités physiques et techniques de notre économie. Désormais, si nous n'exportons pas davantage ce sera, en réalité, parce que nous n'aurons pas de

production qui, par ses caractéristiques techniques ou par sa compétitivité, soit susceptible d'être exportée pour des quantités et des valeurs plus grandes.

Nous devons donc poursuivre notre effort d'exportation. Cela dépend essentiellement des entreprises, de ceux qui les animent, de leurs techniciens, de leurs travailleurs. Cela dépend, dans une certaine mesure, de l'Etat qui peut, en effet, faciliter le redéploiement de nos exportations vers un monde plus large, car elles ont eu dans le passé une tendance peut-être excessive à se concentrer sur la Communauté économique européenne.

C'est dans cet esprit que nous aurons demain, au sein du Gouvernement, à nous préoccuper de dispositions nouvelles concernant la garantie des investissements des entreprises françaises dans les Etats de la zone franc.

C'est ainsi que nous aurons jeudi à annoncer un certain nombre de mesures, dans le respect, bien entendu, de la réglementation internationale, concernant l'aide qui peut être apportée aux entreprises moyennes françaises qui ont le désir d'aller vendre leurs produits sur le plus grand marché du monde, je veux dire le marché des Etats-Unis d'Amérique. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

C'est dans le même esprit que nous poursuivons activement avec nos partenaires des pays de l'Est notre coopération qui comporte, vous le savez, un volet économique de dimension exceptionnelle.

Mais si nous voulons adapter notre économie à cette capacité nouvelle d'exportation, il faut investir. A mes yeux, c'est le centre, c'est la clé du raisonnement que je fais ici devant vous.

L'importance de l'investissement productif ? Il est, je crois, tout à fait inutile de vous lasser avec des développements théoriques concernant la relation entre l'investissement productif et l'emploi encore que, bien entendu, de tels développements existent. Tous ceux d'entre vous qui sont, comme moi-même, des élus de province ont l'occasion de vérifier dans la réalité quotidienne qu'il y a identité entre la solution du problème de l'emploi et la réalisation d'un investissement productif. Si nous voulons donc créer, au cours de ces six prochaines années, 525.000 emplois industriels, soit quelque 87.000 emplois par an, il est essentiel que nous saisissons la chance de l'investissement productif en France.

Ce qui est remarquable, c'est que l'économie française est prête à saisir cette chance. Les intentions d'investir pour 1971 laissent espérer une augmentation probable de nos investissements productifs d'un peu plus de 9 p. 100 en volume et, par conséquent, la poursuite de l'effort considérable actuellement en cours. Le problème, pour nous, est de faire en sorte que ces investissements trouvent les ressources nécessaires à leur réalisation.

Il faut d'abord donner à ces investissements deux dimensions : une dimension dans l'espace, qui est celle de l'aménagement régional ; une dimension verticale pour que ces investissements concernent aussi bien les entreprises petites et moyennes que les plus grandes.

Enfin, cet effort d'investissement doit être complété par une politique offensive en matière de travaux publics et de logement.

D'abord, une dimension régionale. Le problème de l'emploi, que j'ai évoqué tout à l'heure, ne se pose pas uniquement à travers des statistiques nationales, mais plus encore, peut-être, à travers les réalités sectorielles et locales. Il faut donc poursuivre l'effort régional en matière d'investissements productifs.

A cet égard, je vous indique que c'est cette semaine que seront prises, en accord avec mon collègue le ministre du développement industriel et scientifique, les décisions permettant le lancement de l'implantation sidérurgique à Fos. Je vous indique également que M. le Premier ministre a décidé, sur la proposition de mon collègue chargé de l'aménagement du territoire, et de moi-même, d'insérer dans le prochain « collectif », au titre des primes de développement industriel, un crédit supplémentaire de 150 millions de francs.

Ainsi le rythme annuel des primes de développement industriel — qui était, il y a quelques années, de 120 millions de francs — sera-t-il porté, du fait de cette « rallonge », à 350 millions de francs pour les années 1970-1971.

Alors qu'en 1967, dernière année aux conditions normales, les primes de développement industriel avaient permis de créer 16.000 emplois, les primes auront permis d'en créer 36.000 pour les sept premiers mois de l'année 1970.

La deuxième dimension à donner à cette action menée en faveur de l'investissement, c'est l'investissement polydimensionnel. Autrement dit, il faut que les solutions financières soient adaptées aux entreprises, selon qu'elles sont petites, moyennes ou grandes.

A cet égard, nous prendrons aussi, avant la fin de l'année, diverses mesures qui auront notamment pour objet de faciliter l'application des techniques de crédit-bail aux entreprises petites et moyennes.

A côté des investissements productifs, une attitude offensive s'impose en ce qui concerne les travaux publics et le logement.

Le secteur des travaux publics et du logement est l'un de ceux qui souffrent toujours le plus de la politique de régularisation conjoncturelle.

Il souffre, d'abord, parce qu'il est amputé par le freinage des crédits budgétaires. Il souffre, ensuite, parce que la plupart des opérations correspondantes sont financées à crédit. Il souffre, enfin, parce que la plupart des acheteurs, notamment en matière de logement, ont eux-mêmes besoin d'être aidés à crédit.

C'est pourquoi ce secteur est toujours l'un des plus éprouvés dans le monde par les opérations de régularisation économique. Nous nous sommes efforcés, M. le ministre de l'équipement et du logement et moi-même, d'en faire en 1970 un secteur protégé, conscients des difficultés que traversait ce secteur et dont, d'ailleurs, l'Assemblée nationale s'était faite, au printemps dernier, très largement l'écho, redoutant le pire en ce qui la concerne.

Nous avons pris un certain nombre de mesures en matière de répartition trimestrielle des engagements, en matière d'encadrement du crédit, où nous avons autorisé une progression plus forte pour le crédit hypothécaire que pour la généralité du crédit, en matière de primes, pour lesquelles nous avons, au printemps dernier, autorisé l'engagement par anticipation de 36.000 primes; enfin, pour le fonds d'action conjoncturelle, à propos duquel ont été engagés, au mois de juillet, 11.600 logements supplémentaires.

A cet égard, je confirme que, en raison de la forte progression de l'épargne, les mises en chantier d'H.L.M. sur les emprunts bonifiés des caisses d'épargne dépasseront de 15.000 le nombre qui avait été prévu dans le budget. Du fait de cette situation particulière, nous dépasserons donc, légèrement, certes, mais nous dépasserons, en 1970, le nombre de logements aidés et mis en chantier qui avait été prévu dans la loi de finances, fonds d'action conjoncturelle compris.

Enfin, nous nous sommes efforcés d'accélérer les paiements des administrations, des collectivités locales, de l'Etat.

Nous avions prévu, à cet égard, une provision qui représentait 600 millions de francs et qui devait permettre d'accélérer ces paiements.

Nous avons obtenu des résultats inégaux. Ils ont été très sensibles dans certaines régions, et l'on me cite, monsieur le président de la commission des finances, le cas du département de la Marne où, paraît-il, le délai de règlement aurait été ramené à trois semaines. Inversement, dans la région parisienne, très souvent, les retards sont encore excessifs. Nous continuerons à rechercher les causes de cette situation afin d'accélérer les paiements.

Il importe donc, en prévision de la conjoncture du printemps de 1971, de prendre une attitude offensive.

Dans quelle mesure cette attitude offensive s'analysera-t-elle en ce qui concerne le secteur du bâtiment et des travaux publics?

D'abord, une progression forte — j'en dirai un mot — des crédits de travaux publics dans le budget de 1971; pour le logement, le dépôt par le Gouvernement, pour répondre aux demandes pressantes de la commission des finances, d'un amendement dont l'adoption aura pour effet d'augmenter de 20.000 le nombre des logements aidés qui pourront être mis en chantier dès le début de 1971.

A l'égard du crédit pour le logement — dont je dirai aussi un mot tout à l'heure — nous prévoyons deux dispositions particulières: d'une part, l'entrée en vigueur des mesures qui ont été prévues en ce qui concerne le crédit agricole et qui doivent lui permettre de financer des logements, à titre principal, dans toutes les villes de moins de 5.000 habitants, comme dans celles de moins de 50.000 habitants lorsqu'elles sont situées dans les zones de rénovation rurale; d'autre part, pour les caisses d'épargne, la mise en place du prêt personnel, alimenté par les ressources de ce que nous appelons les groupements régionaux d'épargne et de prévoyance, qui ont déjà lancé, jusqu'à présent, des emprunts importants.

Nous prévoyons que les prêts personnels pourront, à concurrence de 80 p. 100, être utilisés au financement de logements.

Ces prêts du crédit agricole et des caisses d'épargne, qui ne seront pas bonifiés, seront néanmoins, en raison du coût de la ressource, d'un taux sensiblement inférieur à celui qui est actuellement pratiqué. Ils permettront donc de susciter de nouvelles catégories d'emprunteurs et de constructeurs.

Pour ce qui est de la situation financière des entreprises, nous prévoyons un certain nombre de mesures.

J'ai proposé au Gouvernement la réduction de 10 p. 100 à 5 p. 100 de ce qu'on appelle la retenue de garantie.

Je proposerais également — mesure technique, mais importante — la modification du régime des intérêts de retard que l'Etat ou les collectivités locales doivent aux entreprises, de façon que ces intérêts de retard aient un ordre de grandeur comparable à celui des intérêts tout court, alors qu'ils en sont encore très éloignés.

Enfin, nous avons constitué, dans le budget, les provisions nécessaires pour que les opérations de réévaluation de travaux, lorsqu'elles sont prévues par les textes, puissent être dotées au cours du même exercice budgétaire. Ainsi les entreprises ne seront-elles pas obligées d'attendre l'année suivante pour en obtenir le règlement.

Investissements productifs et logement.

En face de ces deux grandes rubriques, s'inscrit notre effort national d'épargne.

Les Français ont beaucoup épargné en 1970. Ils devront beaucoup épargner en 1971. La progression est, en effet, saisissante d'une année sur l'autre.

Je ne voudrais pas encombrer votre mémoire d'un trop grand nombre de chiffres qui, d'ailleurs, font tous apparaître la même progression, de l'ordre de 20 p. 100.

Ce matin même, le résultat des caisses d'épargne durant la première quinzaine d'octobre m'a été communiqué, et vous devez savoir que, depuis le 1^{er} janvier, le total des excédents des dépôts sur les retraits représente 7.770 millions de francs. Ce record absolu dépasse — M. Bisson, M. Paquet et M. Ruais ne me contrediront pas — les prévisions des organismes de tutelle!

Les émissions sur le marché financier s'élèvent actuellement à un peu plus de 17 milliards de francs, contre 14,3 milliards de francs l'année dernière, soit, là aussi, une progression de l'ordre de 20 p. 100.

En ce qui concerne l'épargne logement contractuelle, il y a eu deux cent mille nouveaux contrats depuis le début de l'année, ce qui représente une épargne supplémentaire de 2.300 millions de francs. C'est considérable.

En 1970, les Français ont été capables de financer leurs investissements par leur épargne. Il faut, certes, poursuivre cet effort. A cette fin, il est essentiel de garantir à l'épargne sa rémunération et sa sécurité.

Sa rémunération, parce que l'acte d'épargner doit, par sa nature, rester un acte rémunéré. Nous devons donc faire en sorte que les taux d'intérêt, notamment de l'épargne populaire, soient toujours calculés de telle sorte que l'épargne accorde une rémunération positive.

Quant à la sécurité, sur laquelle je reviendrais plus loin, elle doit trouver son expression dans le cadre d'ensemble de notre politique monétaire et budgétaire.

Parmi tous les moyens de financement de notre développement, il est une source qui a suscité, au cours de la période récente, des préoccupations ou des désillusions : je veux parler du marché financier ou, plus exactement, de la bourse des valeurs.

Si l'on veut porter un jugement exact sur sa situation, il faut procéder, là aussi, à une comparaison sur le plan international.

Depuis le printemps de 1969, la Bourse de Paris a connu une évolution pratiquement identique à celle de la bourse de Francfort, et une évolution plus favorable que celles des bourses de Londres et de New York. Il était donc peu évitable que notre marché financier fût atteint par les ébranlements qui s'observaient ailleurs et qui étaient plus profonds que le sien propre.

Il est un deuxième élément : l'importance des émissions nouvelles auxquelles on a procédé cette année. Cette nouvelle progression a sans doute représenté quatre milliards de francs.

Il y a en quelque sorte un marché du neuf et un marché de l'occasion. Dès lors que le marché du neuf recueille de très importantes souscriptions, il est bien évident que le marché des valeurs existantes connaît ou risque de connaître un certain essoufflement. Mais ce phénomène doit progressivement s'atténuer au fur et à mesure que les conditions de taux d'intérêt se rapprocheront.

Un troisième élément a pu justifier quelques préoccupations.

Au cours des dernières années, nous avons vu apparaître de très grandes entreprises industrielles françaises, que certains qualifient de « multinationales ». J'avoue ne pas aimer cette terminologie qui laisserait entendre que, grandissant, ces entreprises perdent quelque peu leur caractère d'origine. Je les appellerai plus simplement : entreprises françaises installées dans de nombreux pays étrangers.

A partir du moment où nous avons des entreprises de cette taille, certains sont tentés d'affirmer qu'elles sont devenues trop grandes pour notre marché financier. Or il faudrait faire le raisonnement inverse et dire que l'organisation de notre marché financier est peut-être trop étroite pour ces entreprises.

Néanmoins, je suis convaincu que le volume de notre épargne nationale reste à la mesure des besoins de financement de ces entreprises.

Nous devons donc, dans nos techniques d'organisation du marché, tirer les conséquences de l'apparition, dans la vie économique, de ces entités plus importantes.

Si cela était nécessaire, je me proposerais, d'ici à la fin de l'année, de constituer un groupe de travail analogue à celui qui, il y a quelques années, a étudié avec profit la situation du marché des obligations, pour examiner celle du marché des actions et pour déterminer s'il y a lieu d'adapter, sur tel ou tel point, nos dispositifs d'information ou de fonctionnement.

Tels sont donc nos objectifs d'exportation, d'investissements, servis par l'épargne.

Un soutien doit leur être apporté, en outre, par la consommation des ménages. Je vous en ai déjà indiqué l'ordre de grandeur : la consommation des ménages représente 506 milliards de francs par an. Et, pour aboutir à l'équilibre économique que nous prévoyons pour l'année prochaine, celle-ci doit augmenter de 44 milliards de francs, augmentation qui sera évidemment due en partie à l'évolution des prix, mais aussi à un accroissement en volume.

Il est souhaitable que la consommation des ménages, sans être l'élément tracteur de notre expansion — sinon, elle se reporterait sur l'importation — la soutienne. Certains indices vont déjà dans ce sens.

Comme vous le savez, nous avons pris, voici quelques semaines, des mesures de normalisation du crédit à la consommation, et c'est ainsi que les statistiques font apparaître qu'il y a eu 131.000 immatriculations d'automobiles au mois de septembre, chiffre record qui contraste avec le niveau moyen du début de l'année, lequel se situait à quelque 100.000 par mois. On peut dire que c'est le deuxième record de l'histoire économique française, le record précédent ayant été obtenu pendant le mois qui a suivi la dévaluation, mais s'expliquant par la perspective d'un renchérissement des automobiles importées.

Donc, ce soutien né de la consommation, nous l'attendons, et il fait partie de notre dispositif.

Il y a, enfin, un poison à éviter : l'inflation. A partir du moment où nous choisissons aussi largement la compétition extérieure et l'investissement, il est évident que notre monnaie nationale doit être appréciée et utilisée dans une tout autre perspective.

D'aucuns, parmi ceux qui songent à l'utilisation de la monnaie dans le développement économique, me donnent parfois l'impression de considérer que le seul usage possible de cette dernière serait comparable à celui de l'aspirine effervescente : la monnaie serait utilisée comme élément de soutien, à condition qu'elle se dissolve lentement, au fur et à mesure de son absorption.

Or, à partir du moment où nous avons besoin d'affronter, au contraire, la compétition extérieure et de procéder à des calculs d'épargne et d'investissement, la monnaie retrouve son rôle et sa fonction essentielle, qui est de mesure et de conservation de la valeur interne et externe.

Conscient, naturellement, de la longue attention que je vous demande — vous me pardonnerez sans doute, en raison de l'importance du sujet — j'en viens maintenant aux deux politiques qui nous permettront, en 1971, d'atteindre ces objectifs : la politique du crédit et la politique budgétaire.

D'abord, la politique du crédit.

Répondant, au printemps dernier, à un intervenant dans le débat de politique générale, j'avais dit que notre intention était d'obtenir, d'ici à la fin de 1970, une baisse modérée, mais significative, des taux d'intérêt.

C'est pourquoi j'ai donné mon accord au gouverneur de la Banque de France, et une deuxième réduction du taux de l'escompte a été décidée, tout à l'heure, par le conseil général de la Banque. Ainsi, entre le mois d'août et le mois d'octobre, nous aurons abaissé de 1 p. 100 le taux d'escompte de la Banque de France. Je souhaite que cette réduction se retrouve en baisse dans les conditions de crédit offertes aux entreprises et aux particuliers.

Le second problème est celui de la limitation quantitative de ce crédit. Après avoir attendu que se soient dessinées les perspectives économiques et sociales de la rentrée, après m'en être entretenu avec M. le Président de la République à son retour d'Union soviétique, et dimanche dernier avec M. le Premier ministre, j'estime que le moment est venu de reconsidérer l'ensemble des restrictions quantitatives, connues sous le nom d'encadrement du crédit. (Applaudissement sur les bancs du groupe des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

J'ai donc demandé que soit convoqué pour vendredi prochain, à dix-huit heures, le conseil national du crédit, devant lequel je compte me rendre en compagnie de M. le gouverneur de la Banque de France, d'une part pour préciser les modalités suivant lesquelles seront levées ces restrictions quantitatives, et, d'autre part, pour proposer des directions nouvelles concernant l'organisation de notre politique de crédit. Il est certain que, à partir du moment où nous visons une croissance régulière, sans inflation, nous devons adapter nos instruments de crédit, que nous devons introduire dans nos pratiques un certain nombre de moyens et d'instruments qui, jusqu'à présent, nous ont fait défaut.

J'ai été frappé, récemment, de l'enchevêtrement des organismes de crédit et du fait que, lorsqu'il s'agit d'une opération à moyen terme à l'exportation, ou d'une opération d'investissement industriel de dimension moyenne, il est le plus souvent nécessaire, pour la réaliser, de réunir les concours de plusieurs établissements, dont, en général deux ou trois font partie de l'Etat ou de sa mouvance. Il est souhaitable de réexaminer la structure de ce dispositif et d'étudier les mesures qui doivent être prises pour aboutir à son allègement et à sa simplification. (Applaudissement sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

A côté de la politique du crédit nous avons la politique budgétaire, c'est-à-dire, me direz-vous, enfin votre sujet. (Sourires.) Je voudrais vous dire comment l'on passe d'un budget nommé désir à un budget nommé réalité. (Sourires.)

C'est là en effet l'exercice que nous avons à accomplir les uns et les autres dans les fonctions et les responsabilités qui sont les nôtres. Le budget nommé désir, c'est celui auquel nous pensons le soir, chez nous, lorsque nous avons soit à préparer le budget, soit — ce qui est votre cas — à l'examiner. C'est à ce budget que j'ai pensé lorsque j'ai préparé le budget de 1971, comme je souhaite vivement avoir à préparer auprès de vous, monsieur le Premier ministre, les budgets suivants. *(Rires et applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.)*

Un budget nommé désir est, en vérité, relativement facile à faire. Quel serait-il pour 1971 ?

Ce serait un budget dans lequel les impôts n'augmenteraient pas, dans lequel nous pourrions réduire la taxe sur la valeur ajoutée d'un point, dans lequel nous ferions progresser les investissements collectifs de 20 p. 100 et dans lequel nous accentuerions certains éléments de progrès social, en atteignant, par exemple, le chiffre de 10 francs par jour, pour les ressources des personnes âgées.

J'ai fait établir ce budget nommé désir; il se traduirait par un déficit budgétaire initial de 16 milliards de francs. Il suffirait d'ailleurs de le présenter pour qu'il perde sa valeur idéale et pour que, aussitôt, s'apercevant de l'étendue du déficit, on éprouve certaines craintes et que commencent à jouer en sens inverse des réflexes psychologiques.

Il nous faut donc passer au budget nommé réalité. En fait, ce ne sont ni nos conceptions ni nos ambitions qui nous font passer de l'un à l'autre: ce sont nos moyens.

Ce budget nommé réalité, comment se présente-t-il pour 1971, dans la perspective des développements économiques que je vous ai tracés ?

C'est d'abord un budget d'épargne. On peut dire aussi que c'est un budget d'équilibre, ce qui revient au même !

Ce budget vous est présenté en équilibre, pour une raison qui ne s'apparente pas à un dogmatisme têtue. La raison en est que, la France ayant besoin d'épargne pour investir, pour produire et pour se loger, il est souhaitable que l'Etat lui-même soit créateur et non pas consommateur d'épargne.

C'est donc un budget d'épargne.

C'est, ensuite, un budget d'accompagnement de la croissance au niveau du plein emploi. A cet égard, on commet une sorte d'erreur de vocabulaire. Tous ceux qui ont entendu dire ou qui ont lu qu'il s'agissait d'un budget d'accompagnement de la croissance se disent: que ce doive être un budget d'accompagnement de la croissance, c'est évident, mais cette croissance, l'accompagne-t-on suffisamment loin ?

Ce n'est pas ainsi qu'il faut raisonner. Notre budget a été construit pour accompagner la croissance au niveau du plein emploi, une croissance de l'économie française de 5,7 p. 100 en 1971.

Si l'économie française n'atteignait pas ce taux d'accroissement de 5,7 p. 100, notre budget ne serait pas un budget d'accompagnement de la croissance, ce serait un budget de stimulation de la croissance. Il n'est neutre, comme il doit l'être, qu'au niveau du plein emploi. Vous pouvez d'ailleurs en apercevoir des éléments de preuve en comparant le budget de 1970 à celui de 1971. Le hasard des choses — car c'est le hasard — fait que l'objectif de croissance inscrit pour 1970 et pour 1971 est apparemment le même, c'est-à-dire 9 p. 100. L'année dernière nous avions fixé cet objectif à 9 p. 100 avec une certaine décomposition en volume et en prix. Cette année, la décomposition est différente, mais le total est le même, 9 p. 100.

Or, l'année dernière, nous avions présenté un budget en augmentation de 6,2 p. 100. Cette année, nous présentons un budget qui augmente de 8,74 p. 100. Ainsi donc, par rapport à une même croissance, le budget de 1970 avait un effet de freinage, celui de 1971 a un effet d'accompagnement de la croissance au niveau du plein emploi.

C'est ainsi que nous le présentons et que nous l'interprétons, c'est-à-dire que, si l'évolution de l'économie française, en 1971, devait être différente de nos anticipations, il est clair que le

budget devrait continuer à accompagner la croissance au niveau du plein emploi et non pas se contracter au fur et à mesure du ralentissement de la croissance.

La preuve que c'est un budget d'accompagnement de la croissance, vous la trouvez dans le volume, mais aussi dans l'importance donnée à l'investissement collectif.

Je vous ai bien entendu, mon cher président de la commission des finances, regretter, à juste titre, que nous n'ayons pas pu, cette année, aller plus loin encore. Mais le Gouvernement a déjà fait à cet égard un effort considérable dont je voudrais vous rappeler les ordres de grandeur essentiels.

Lorsque vous avez participé aux réflexions sur les orientations du VI^e Plan — orientations dont je vous rappelle qu'elles portaient d'un taux moyen de croissance annuelle de 6 p. 100 alors que nous avons été conduits, en raison de l'environnement international et d'un certain nombre de données, de retenir le chiffre de 5,7 p. 100 pour l'année 1971 — vous avez constaté que les chiffres qui étaient en rapport avec cette croissance, pour ce qui est de ce que M. Christian Bonnet appelait l'autre jour — si je l'ai bien entendu — « la formation brute de capital fixe », doivent se situer entre 8,5 et 10 p. 100, taux qui représentent la fourchette du Plan.

Or, quels sont les chiffres que nous vous proposons ? Les autorisations de programme budgétaires correspondantes — et il y a un petit problème de raccord qui porte sur quelques décimales — progresseront de 10,2 p. 100. Si l'on ajoute à ces autorisations de programme des éléments compris dans la notion d'investissements collectifs et notamment les télécommunications, financées sur emprunt, on constate que la progression est alors de 12 p. 100. Et si l'on retranche des 12 p. 100 un élément de correction de hausse des prix de l'ordre de 3 p. 100, vous voyez qu'on revient dans la zone des 9 p. 100, qui est bien à l'intérieur de la fourchette prévue par les options du VI^e Plan.

Je puis vous dire d'ailleurs, ayant passé la journée d'hier avec le ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire — lequel est très soucieux et pointilleux sur ces fourchettes — qu'il a constaté avec moi qu'effectivement les chiffres s'inscrivaient bien à l'intérieur des prévisions du VI^e Plan.

Cette progression est très fortement sélective. Le Gouvernement a estimé qu'il répondait par là à certaines préoccupations exprimées depuis longtemps par la représentation nationale. Elle est très sélective en ce qui concerne les télécommunications, puisque nous passons de 3.800 millions à 4.800 millions d'autorisations de programme, soit une augmentation de 25 p. 100; en ce qui concerne les routes, puisque nous passons de 2.200 millions à 3.200 millions de francs, soit une progression de 44 p. 100; en ce qui concerne les équipements urbains, sur lesquels on a insisté la semaine dernière et pour lesquels la progression est de 30 p. 100; en ce qui concerne les ports, pour lesquels la progression est de 40 p. 100.

C'est un budget d'accompagnement de la croissance, enfin, en ce qui concerne les créations d'emploi. Le nombre de créations d'emploi de ce budget est de 39.000. Un autre chiffre a été cité pour à l'heure; celui que j'indique résulte du total des créations d'emploi, ministère des P. T. T. inclus et déduction faite des réductions d'effectifs militaires.

L'année dernière, le nombre des créations d'emploi était de 48.000.

Si l'on considère le détail de ces créations d'emploi, on constate que, pour l'essentiel, elles concernent l'éducation nationale, dont le budget est devenu le premier budget en France. On trouve ensuite les télécommunications, les corps urbains, la justice. Ces actions répondent les unes et les autres à des nécessités nationales souvent soulignées.

Un autre point qui mérite d'être noté dans ce budget d'accompagnement de la croissance est le freinage des interventions publiques.

Je pense aux nombreux appels qui ont été lancés à cet égard par vous-même, monsieur le président de la commission, ainsi que par M. Paquet lors de la discussion du précédent budget. Or, dans le budget de 1971, on constate, pour la première fois, une réduction du montant des interventions publi-

ques, ces interventions passant de 17.300 millions à 16.500 millions de francs, soit une réduction de 800 millions de francs, qui n'est pas encore considérable, mais qui renverse le mouvement toujours constaté les années précédentes.

Le deuxième point de conformité de ce budget avec la politique générale du Gouvernement, c'est l'amorce d'un certain effort de répartition, non seulement des dépenses mais aussi des ressources nationales, c'est-à-dire de la fiscalité.

Pour les dépenses, si les interventions économiques — je vous l'ai dit — sont en diminution en 1971, en revanche les interventions sociales sont en progression de 17 p. 100. Les allocations aux personnes âgées seront passées de septembre 1970 à octobre 1971 de 2.900 francs par an à 3.400 francs par an, nous permettant ainsi d'atteindre en 1972 l'objectif qui a été fixé par M. le Premier ministre.

Pour les anciens combattants, malgré la diminution du nombre des bénéficiaires de pensions, vous avez pu vérifier à l'examen des fascicules budgétaires que l'application du rapport constant conduit à une augmentation de l'ordre de 500 millions de francs de la dépense.

Pour l'agriculture, la part des interventions sociales en sa faveur représente, comme il est naturel, une proportion plus élevée de la dépense publique. C'est ainsi que les interventions sociales qui représentaient 40 p. 100 du budget de l'agriculture en 1970 représenteront 48 p. 100 de ce budget en 1971.

Enfin, en ce qui concerne la formation professionnelle, si intimement liée à la solution du problème de l'emploi, les crédits budgétaires progressent de 16 p. 100 dans les fascicules budgétaires qui vous ont été distribués.

Budget d'épargne, budget de croissance, budget de redistribution. Cet effort de redistribution nous le trouvons — et c'est le dernier point qui me reste à traiter — du côté des recettes, c'est-à-dire de la fiscalité.

Ainsi que l'a indiqué M. le rapporteur général, la présentation du budget de 1971 comporte, en effet, l'amorce d'une politique fiscale à moyen terme. Cette politique a fait d'abord l'objet des réflexions du Gouvernement, puis d'un exposé de ma part et du secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances devant la commission des finances, enfin de consultations avec l'ensemble des organisations professionnelles et syndicales.

Je dois dire que l'ensemble constitué par cette délibération de la commission des finances et par ces consultations a été très intéressant et profitable. J'en ai retenu les quatre conclusions suivantes.

La première conclusion, qui allait à l'encontre d'un certain scepticisme ou d'un certain doute qui s'exprimait quand nous avons entrepris cette démarche, c'est l'acquiescement, qui naturellement n'est pas le même partout, qui s'accompagne ici ou là de réserves, mais en réalité l'acquiescement au principe qui va nous permettre de conduire en quelques années la modernisation du système fiscal français : le principe de l'égalité d'impôt à revenu égal connu. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Ce principe, admis par les uns, était contesté par les autres, ce qui nous avait conduits à une sorte de cercle vicieux. Ces consultations ont permis de rompre le cercle vicieux fiscal français.

La deuxième conclusion importante que j'ai tirée de ces consultations c'est l'accent, mis par le très grand nombre de membres de la commission des finances et des organisations représentatives, sur l'utilité qu'il y aurait à alléger le poids de la fiscalité indirecte dans notre pays.

Pendant de longues années a régné une sorte de résignation à l'égard de la fiscalité indirecte, l'ensemble des critiques et des propositions de réforme ne visant que la seule fiscalité directe.

J'ai été frappé de constater, sans doute en raison du caractère plus apparent de la taxe à la valeur ajoutée sur un certain nombre de travaux, de réparations et des prestations, qu'il existe désormais une forte conscience du poids de l'impôt indirect dans notre pays.

La troisième indication que j'ai recueillie de ces consultations et dont vous avez été d'ailleurs, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur général, les éloquents interprètes, c'était le désir de voir accomplir un effort plus important en faveur de certaines catégories déshéritées : personnes âgées, handicapés, travailleurs dont les ressources se situent dans les premières tranches de l'impôt sur le revenu, ce qui vous explique que nous avons été conduit à déposer un amendement comportant, à cet égard, un certain nombre de propositions, amendement qui a été ensuite utilement complété par la commission des finances.

A propos de cet amendement qui a suscité ici et là des réserves ou des critiques, je vous apporterai deux explications.

La première est la suivante : certains ont dit qu'il ne convenait pas que le Gouvernement revienne sur ses déclarations. Effectivement le Gouvernement avait fait des déclarations — je l'avais fait moi-même. Lorsque j'ai procédé à ces premières consultations, une question m'a été posée par tous ceux qui participaient soit à la commission des finances, soit ailleurs, à ces délibérations : tiendrez-vous compte de nos avis ?

Puisque cette question était posée et pour que ces consultations ne soient pas dépourvues de sens, il fallait répondre par l'affirmative. Dès lors, pour tenir compte de ces avis, il nous fallait bien, d'une manière ou d'une autre, revenir sur notre dispositif initial.

La seconde explication est la suivante : je suis convaincu que tous ceux qui ont eu, comme nous ou comme les membres de la commission des finances, l'occasion de se pencher sur les chiffres réels de la fiscalité française ne peuvent qu'approuver l'intention et la direction de notre amendement.

Quelle est en effet la philosophie de cet amendement ? C'est de considérer qu'il est possible de ralentir, d'étaler dans le temps des allègements que nous avions promis et d'utiliser le produit de ce ralentissement pour modérer quelque peu la charge fiscale qui pèse soit sur les deux premières tranches de revenus, soit sur les personnes âgées et les handicapés.

Je vous rappelle les chiffres. Les majorations de l'impôt sur le revenu, qui avaient été votées en 1968, représentaient 1.600 millions de francs ; celles qui ont été appliquées en 1970 représentent 750 millions et celles dont nous demandons le maintien par notre amendement représentent 180 millions de francs.

Pour le budget de 1971, conformément d'ailleurs aux engagements liés au caractère exceptionnel de ces contributions, nous vous demandons donc de les alléger des trois quarts et simplement d'en conserver un quart, comme gage des dispositions fiscales en faveur des catégories défavorisées.

Pour ces dernières, je ne vous citerai qu'un chiffre. Ayant eu à manipuler les tableaux des services fiscaux, j'ai voulu savoir quelle était la pire situation d'un contribuable.

Un contribuable célibataire bénéficiant déjà de certains petits avantages — j'en parle avec quelque scrupule — c'est-à-dire « bénéficiant » des améliorations que nous avons, que vous avez apportées au sort des personnes âgées de plus de soixante-dix ans, et dont les ressources, à l'heure actuelle, ne sont constituées que par son épargne personnelle : dépôt d'épargne ou location d'un petit bien foncier, commence à payer l'impôt à partir de 325 francs de revenu par mois.

Effectivement, lorsqu'on s'est aperçu que le cas limite que nous avions à traiter était celui-là, il nous est apparu légitime de vous proposer de différer quelque peu certains allègements et de reporter ces allègements sur les catégories que je viens de décrire. Ce faisant, je suis persuadé que, au vu de l'ensemble des données, les cadres de la nation ne pourront qu'approuver de telles dispositions. Et quand je parle des cadres, je considère non pas uniquement les cadres des entreprises, mais les cadres de la société française, qui exercent leurs responsabilités non seulement localement mais globalement. E' bien ! à partir du moment où ils apercevront la réalité de ce problème de répartition de l'impôt, je suis sûr que les mesures que nous proposons rencontreront leur très large approbation. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et sur de nombreux bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Le dernier point, qui a été souligné avec insistance, a trait, bien entendu, à ce qui constitue la clé de notre dispositif : à revenu égal connu, impôt égal, la clé se trouvant plus précisément dans le mot « connu ».

Il est bien évident que nous ne pouvons pas aller dans la direction de l'égalité fiscale s'il n'y a pas, en même temps que l'égalité de l'impôt, l'égalité de la connaissance du revenu.

Il faut, dans ce domaine, progresser naturellement avec modération, en tenant compte de tous les facteurs humains qui peuvent être liés à une semblable recherche ; mais il faut progresser avec détermination.

C'est pourquoi les textes qui prévoient la création de la chambre des impôts chargée de constater annuellement la réalité de l'imposition des Français seront publiés d'ici à la fin de l'année, et c'est pourquoi nous vous demandons de voter certaines dispositions du projet de budget concernant la connaissance des revenus.

Monsieur le rapporteur général, je suis convaincu que la commission des finances était inspirée par des considérations très justifiées lorsqu'elle a cherché à perfectionner tel ou tel aspect de notre dispositif. En revanche, j'insisterai vivement pour que soit voté l'article qu'elle a écarté et qui n'a aucune importance pour objet d'inventer une tracasserie supplémentaire pour de petits contribuables. Il tend simplement à répondre à la situation désarmée dans laquelle se trouvent les administrations fiscales en présence de certains cas inadmissibles. Je souhaite pour ma part que — à condition, bien entendu, que les garanties nécessaires vous soient données à cet égard — il ne se trouve personne pour nous priver des moyens qui nous manquent afin de progresser dans la connaissance exacte de certains revenus.

Mesdames, messieurs, telle est la présentation que je voulais faire de notre politique de crédits et du projet de budget pour 1971.

Je conclurai par deux observations et par une excuse.

Voici la première observation. A mon avis, cette forte expansion dans l'équilibre, les Français sont capables de l'accomplir. Dans la fonction qui est la mienne, je suis conduit fréquemment, à l'intérieur ou à l'extérieur, à rencontrer les responsables de tous niveaux de la réalité économique française telle qu'elle est, et je suis frappé, à cinq ans d'intervalle, de constater les progrès de toute nature qui ont été faits.

La France est à l'heure actuelle plus capable qu'on ne le lui dit, plus capable qu'elle ne le croit. Quelques éléments simples le démontrent.

D'abord, nos données démographiques, handicap traditionnel de la France entre les deux guerres, vont désormais jouer en notre faveur par rapport à tous nos concurrents. D'autre part, notre situation conjoncturelle a été redressée avant celle des autres, avant que soit acquis le redressement des Etats-Unis ou la désinflation de l'Allemagne fédérale, si bien que nous sommes aujourd'hui le pays le mieux placé en ce qui concerne le cycle économique. Enfin, nos prix et nos produits sont compétitifs sur les marchés mondiaux.

Si je pouvais à cet égard émettre un souhait, ce serait le suivant :

Lorsqu'on parle de politique bipartisane entre la majorité et l'opposition, dans les pays qui ont deux grands partis, très souvent on réserve la politique bipartisane pour les questions extérieures. Je me demande si nous ne devrions pas réserver notre politique bipartisane pour les problèmes de développement économique interne et si, au lieu de répéter que la France est toujours la dernière partout, qu'elle échoue dans tout ce qu'elle entreprend, qu'un bon résultat ne peut être que de simple apparence, nous ne devrions pas nous efforcer, ensemble, de donner à la nouvelle génération de ceux qui travaillent dans l'économie — cols bleus, cols blancs ou cols roulés — une confiance nouvelle dans leur capacité. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

Ma deuxième observation répondra à la question que vous vous êtes sans doute posée les uns ou les autres, mesdames, messieurs, en écoutant la semaine dernière le remarquable exposé de M. le Premier ministre.

M. le Premier ministre nous a en effet dépeint avec des accents nouveaux les grandes ambitions qu'il entrevoit pour la société française et, séduits par la présentation de ces ambitions, vous vous êtes peut-être demandé si nous en aurions véritablement les moyens et si la maison d'édition de la nouvelle société, après avoir publié *Les Grandes espérances* de Dickens, ne devrait pas se rabattre sur *Les Illusions perdues* de Balzac. (Sourires.)

A la lumière de la longue analyse que je viens de faire de l'économie française et de ses possibilités de développement, j'ai conscience que nous avons les moyens d'atteindre les grandes ambitions qui nous ont été si justement proposées, et je suis persuadé que la décennie qui commence peut être pour la France, du point de vue non seulement politique, mais aussi économique, une grande décennie.

Mesdames, messieurs, je demande enfin d'excuser le ton de mon discours s'il sentait trop le ciment, l'acier et les chiffres. C'est sans doute que le sujet le voulait ainsi. (Applaudissements prolongés sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République, du groupe Progrès et démocratie moderne et, à gauche, sur certains bancs de députés non inscrits.)

M. le président. M. Lamps et les membres du groupe communiste opposent la question préalable, en vertu de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Lamps.

M. René Lamps. Mesdames, messieurs, un profond mécontentement règne chez les petits et moyens contribuables : le poids de la fiscalité a atteint pour eux, tant sur le plan national que sur le plan local, un niveau critique insupportable.

Il faut le souligner une fois de plus, cette fiscalité n'atteint cependant pas de la même manière l'ensemble des contribuables. Les gros possédants, les gros monopoles capitalistes n'ont pas à s'en plaindre ; au contraire, elle est faite à leurs mesures. Ce sont les autres qui payent la plus grosse part.

Le Gouvernement est conscient de cette situation, autrement on s'expliquerait difficilement tous les efforts qu'il déploie pour détourner l'attention de l'essentiel, l'essentiel étant que les grosses sociétés capitalistes, qui accumulent les profits tirés de l'exploitation des travailleurs, ne versent pas la part qui leur échoit dans la collectivité nationale.

Le Gouvernement se contente donc de présenter quelques modifications, dont certaines, d'ailleurs insuffisantes, sont le plus souvent le résultat des luttes menées dans tout le pays. Il ne propose pas les mesures qui seraient nécessaires pour améliorer la situation et pour aller dans le sens de l'équité fiscale.

C'est pourquoi, bien que cette procédure puisse paraître insolite à l'occasion de la loi de finances, dont la discussion s'inscrit dans des limites strictes, le groupe parlementaire communiste a décidé d'opposer la question préalable à ce projet et m'a chargé de la défendre devant cette Assemblée.

Quels sont donc les défauts de notre fiscalité ? Nous en voyons trois principaux : les impôts sur la consommation sont trop lourds, les impôts sur le revenu sont injustement répartis, les impôts sur la fortune sont pratiquement inexistantes, du fait notamment de l'absence d'un impôt sur le capital. A cela s'ajoutent d'ailleurs, pour accentuer encore ces défauts, les multiples moyens d'évasion fiscale dont, en premier lieu, ne se privent pas les tenants des grosses sociétés pour qui, sur ce point, l'imagination n'est jamais tarie.

Les impôts indirects sont trop lourds. C'est déjà un premier élément de l'injustice fiscale. Les impôts indirects s'inscrivent entièrement dans les prix. Ils frappent, on le sait, indistinctement riches et pauvres dans les dépenses, ils atteignent donc nécessairement plus les pauvres que les riches. Le fait est d'autant plus lourdement ressenti que le taux de l'impôt est plus élevé.

Monsieur le ministre, devant la commission des finances et tout à l'heure devant cette Assemblée, vous avez admis que la part de l'imposition indirecte était, en France, trop élevée, et vous avez indiqué votre désir de ramener cette part à un

niveau plus acceptable, donc d'en réduire le poids. Nous n'avons cessé, au fil des années, de réclamer la réduction des impôts de consommation ; nous accueillerons donc favorablement toute mesure allant dans ce sens. Je doute cependant que vous désiriez vraiment, et d'une manière décisive, réduire ces impôts qui offrent pour le Gouvernement le gros avantage de reporter sur d'autres, en l'espèce les commerçants et artisans, la responsabilité apparente de la vie chère.

La situation, en effet, n'est pas nouvelle mais l'expérience montre que rien ne l'a vraiment modifiée. Un examen des rentrées fiscales effectives comptabilisées dans vos services de 1958 à 1969 montre qu'en moyenne les impôts sur la consommation représentent 66,8 p. 100, soit les deux tiers des recettes fiscales de l'Etat, contre 28,4 p. 100 pour les impôts sur le revenu et seulement 4,7 p. 100 pour les impôts sur la fortune. Tout au long de ces douze années, ces participations varient quelque peu, tantôt en plus, tantôt en moins, sans s'écarter sensiblement de cette moyenne.

L'année 1971 enregistrera-t-elle un changement souhaitable ? Hélas non ! Vous proposez cette année d'abaisser certains taux, notamment le taux des taxes frappant certaines farines et crèmes glacées qui, taxées au taux intermédiaire de T. V. A., le seront maintenant au taux réduit. Mais, d'après vos prévisions, cela représente 340 millions, alors que la seule taxe sur la valeur ajoutée atteindrait en 1971 le rendement record de 79.400 millions ; donc, 340 millions sur 79.400 millions, cela fait quatre pour mille. Et puisque, monsieur le ministre, vous semblez aimer les comparaisons pharmaceutiques, nous pouvons dire que les mesures que vous prenez le sont à dose homéopathique.

Le rendement de la taxe sur la valeur ajoutée passera donc de 71.820 millions à 79.400 millions, soit une hausse de 7.580 millions, ce qui est hors de proportion avec les timides mesures que vous nous proposez.

Quant à l'ensemble des impôts de consommation, ils passeraient, selon vos prévisions, de 100.700 millions, soit 65,2 p. 100 des recettes fiscales de l'Etat, à 110.400 millions, soit 65,4 p. 100. Sur un total de 14,5 milliards de recettes fiscales supplémentaires, plus des deux tiers, près de 9 milliards, proviendront en 1971 de l'imposition indirecte. Nous sommes assez loin, vous le voyez, des intentions proclamées.

La T. V. A., qui permet, sauf au stade de la consommation, de déduire la taxe ayant atteint les produits aux diverses phases de la production ou de la commercialisation, comporte donc un avantage dont bénéficient en premier lieu les gros investisseurs, c'est-à-dire les grosses entreprises, dont l'équipement, par un véritable transfert de charge, est payé pour une part importante par les consommateurs. Cela justifie d'autant plus la réduction importante que nous proposons sur les produits de grande consommation.

Nous proposons aussi l'abrogation de la loi qui a étendu la taxe sur la valeur ajoutée au commerce de détail et à l'artisanat.

Deuxième constatation, les impôts directs sont injustement répartis. Les impôts sur le revenu représenteront en 1971, avec 51.100 millions de francs, 30,2 p. 100 du montant des recettes fiscales de l'Etat. Parmi eux les principaux sont, on le sait, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui sera appelé, à partir de 1971, impôt sur le revenu. Je vous en donne acte, monsieur le ministre, et je constate qu'à défaut d'en réduire le montant vous avez quand même réduit quelque chose.

Il est intéressant de considérer la part relative de ces deux impôts et leur évolution.

En 1958 et 1959, leur rendement se situait au même niveau, cinq milliards de francs environ. En 1969, l'impôt sur le revenu des personnes physiques a rapporté environ le double de l'impôt sur les sociétés, ce qui semble être confirmé également pour 1970. Cette évolution n'est nullement justifiée par la modification corrélative des revenus. Le rapport sur les comptes de la nation fait en effet ressortir que, de 1959 à 1969, l'impôt sur le revenu des personnes physiques a progressé deux fois plus vite que les salaires. En revanche, l'impôt sur les sociétés s'est accru deux fois moins vite que les profits.

Le rapport de la Cour des comptes sur le règlement définitif du budget de 1968 confirmait, de son côté, l'évolution divergente de ces deux impôts. Les raisons en sont connues : en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, il s'agit, d'une part, des

privilèges fiscaux dont elles bénéficient, d'autre part, de l'extrême facilité avec laquelle elles échappent à l'impôt ; en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques, il s'agit du plafond de la première tranche de revenu, l'abattement à la base pour les salariés ayant à peine été modifié depuis 1953.

Les sociétés et leurs actionnaires ont bénéficié de multiples mesures fiscales leur permettant de réduire leur imposition. Citons, par exemple, les mesures législatives en faveur des investissements intéressant tant les sociétés que les entreprises imposables au bénéfice réel ; le système des amortissements dégressifs — lois du 26 décembre 1959 et du 31 juillet 1962 ; les déductions fiscales pour investissements — lois du 18 mai 1966 et du 9 octobre 1968 ; les dégrèvements autoritaires de patente, au détriment des collectivités locales cette fois, pour les entreprises se livrant à des « recherches techniques » ; les mesures successives en faveur des revenus mobiliers, et notamment le crédit d'impôt de 50 p. 100 du 12 juillet 1965.

J'ajoute que la mansuétude dont ont fait preuve le Gouvernement et sa majorité à l'égard des déserteurs du franc ne constituait pas un des moindres maillons de la chaîne qui conduit à la fraude fiscale.

Dans son rapport sur la loi de finances pour 1967, M. Vallon montrait la différence qui existait entre les bénéfices, tels qu'ils ressortent des travaux de la comptabilité nationale, et les bénéfices réellement imposés. En 1963, l'écart était de 15 milliards, soit environ 60 p. 100.

Même en tenant compte du fait que les données sont différentes entre la comptabilité nationale et la définition des bénéfices fiscaux, il apparaissait donc qu'une partie importante des profits n'était pas imposée.

On peut se livrer à la même étude, à l'aide du rapport sur les comptes de la nation de l'année 1969. On s'aperçoit qu'en 1965 les bénéfices, d'après la comptabilité nationale, s'élevaient à près de 47 milliards alors que le montant des bénéfices imposables était évalué à 15,4 milliards.

Pour 1969, d'après la comptabilité nationale, les bénéfices s'élevaient à 80,6 milliards, mais les bénéfices fiscaux n'étaient que de 24,3 milliards. On voit que l'écart s'est aggravé depuis 1969.

M. Vallon, dans son rapport de 1966...

M. Louis Vallon. Vous me comblez !

M. René Lamps. Je sais, mon cher collègue, que vous avez donné, il y a quelques jours, l'exemple d'un ralliement spectaculaire...

M. Louis Vallon. A quoi et à qui ?

M. René Lamps. ... mais je pense que vous ne renierez pas vos écrits de 1966. (Applaudissements et rires sur les bancs du groupe communiste.)

M. Vallon, dans son rapport de 1966, énumérait d'ailleurs une liste impressionnante de moyens frauduleux utilisés par les sociétés pour échapper à l'impôt.

C'est pourquoi, pensons-nous, il est nécessaire de modifier certaines dispositions législatives. Nous proposons donc, d'accord en cela avec le rapporteur général en 1968, de mettre fin au système des amortissements dégressifs.

M. Louis Vallon. Ah ! très bien !

M. René Lamps. Nous y ajoutons les amortissements accélérés et les déductions fiscales pour investissements.

Nous proposons à ce sujet d'en revenir au système des amortissements linéaires, ce qui, en raison de l'importance de la déduction due à la taxe sur la valeur ajoutée, ne peut gêner sensiblement les entreprises.

Nous proposons en outre de revenir sur toutes les dispositions constituant un privilège et dont j'ai déjà donné une courte énumération.

De plus, nous pensons que les comités d'entreprises devraient être armés pour connaître les bénéfices fiscaux des sociétés.

Voyons maintenant l'impôt sur le revenu. Le plafond de la première tranche était, en 1953, de 230.000 anciens francs par part. Il s'appelait alors la surtaxe progressive. Ce plafond est, en 1970, de 2.700 francs. Vous avez proposé de le relever à 2.850 francs, puis à 2.900 francs. C'est un premier résultat de la lutte menée par les intéressés, mais vos propositions n'appartient qu'une faible atténuation à l'imposition actuelle; elles n'empêcheront pas que la plupart des salariés et pensionnés paieront plus en 1971 qu'en 1970. Ce n'est donc pas suffisant. D'après *Etudes et statistiques financières*, le prix de la vie a plus que doublé depuis 1953. D'autre part, le S.M.I.G. s'élevait à cette époque à 1^{er} anciens francs dans la région parisienne. Il a plus que triplé.

Le maintien à un niveau sensiblement constant du plafond de la première tranche fait que, chaque année, un plus grand nombre de personnes sont imposées. De 4.430.000 en 1958, le nombre des contribuables est passé à 9.880.000 en 1969, et atteindra sans doute plus de dix millions en 1970, sans que cette augmentation soit justifiée par une hausse du pouvoir d'achat.

Il faut, pensons-nous, corriger cette évolution, et pour cela relever nettement le plafond de la première tranche qui devrait être un réel abattement à la base. Il semble normal que l'abattement à la base soit égal, par part de revenu, au montant du S.M.I.C. Dans un premier temps, nous proposons de le relever à 6.000 francs par part. Il serait nécessaire, en conséquence, de modifier les tranches du barème.

Au moment où le Gouvernement, appliquant en cela les options du VI^e Plan, entend, sous le slogan « A revenu égal connu, impôt égal », rapprocher l'imposition des non-salariés de celle des salariés, il est nécessaire de se demander : Qui paie l'impôt ?

D'après une étude du ministère des finances, les salariés représentaient, en 1967, 85,6 p. 100 du nombre total des assujettis. Actuellement, on peut donc estimer que neuf contribuables sur dix sont des salariés.

En 1959, les salariés représentaient 40,8 p. 100 des revenus des ménages et supportaient 39,3 p. 100 de l'impôt. En 1964, pour 43,3 p. 100 des revenus, ils supportaient 47,6 p. 100 de l'impôt. En 1969, leur imposition serait de l'ordre de 51 p. 100.

Le principe « rapprocher l'imposition des non-salariés de celle des salariés » ne peut avoir pour résultat que d'aggraver encore cette tendance et, s'il n'y avait pas d'intention politique dans cette proposition, elle n'est nullement justifiée.

Le Gouvernement, fidèle en cela à son attitude qui tend à embrouiller les choses simples, refuse d'accepter la division en salariés et non-salariés. En dehors des présidents directeurs et directeurs généraux, à tort considérés comme des salariés — et nous demandons d'ailleurs qu'ils ne le soient plus — il y a une différence de nature entre le salaire, qui est lié à l'exploitation du travail fourni et qui est d'ailleurs déclaré par des tiers, et le revenu provenant d'une autre activité et qui, pour nombre d'assujettis, représente le bénéfice.

Il est donc juste de considérer de façon différente les revenus salariaux et les autres, d'autant plus que ces derniers, si l'on en croit le rapporteur du budget, en 1968, ne sont pas cernés avec une extrême rigueur.

C'est pourquoi, si nous sommes favorables à l'établissement d'un abattement à la base, il nous paraît indispensable de conserver aux salariés les droits acquis et même de les améliorer, notamment en matière de frais professionnels et pour l'abattement spécial. En outre, les retraités et pensionnés devraient bénéficier d'un abattement particulier, de même que les artisans fiscaux dont le travail s'apparente, dans une certaine mesure, à celui des salariés.

Je voudrais enfin rappeler que les mesures que vous prenez, monsieur le ministre, ne s'inscrivent pas dans l'application du constat de Grenelle. A cette époque, M. Pompidou avait accepté que « le projet de réforme de l'impôt sur le revenu qui sera

déposé à l'automne... » — nous étions alors en 1968 — « ... par le Gouvernement, contiendra des dispositions tendant à alléger les conditions d'imposition des revenus salariaux ».

Autrement dit, on ne discutait pas, à Grenelle, le fait que les salariés étaient lourdement imposés. En déclarant « vouloir rapprocher les conditions d'imposition des non-salariés de celle des salariés », vous semblez, monsieur le ministre, indiquer que les salariés seraient sous-imposés, ce qui est inexact. Vous tournez donc le dos au constat de Grenelle.

Vous avez évidemment proposé quelques mesures. Elles confirment cette appréciation puisque, sur les 3 milliards que représente l'atténuation de l'accroissement de la charge fiscale, les salariés ne sont, en fait, intéressés que par moins d'un milliard.

Vous pouvez objecter, monsieur le ministre, que, depuis deux ans, le rapport entre l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu s'est modifié dans le sens d'une imposition plus importante des sociétés. C'est exact, mais nous sommes encore loin de compte, car l'impôt sur les sociétés ne représentera encore, en 1971, que 57 p. 100 de l'impôt sur le revenu. L'iniquité fiscale demeure donc. Votre fiscalité est une fiscalité de classe, lourde aux petits et moyens contribuables, favorable aux possédants.

Troisième critique : il n'y a pas d'impôt sur le capital. La part des impôts sur la fortune passe de 4,6 p. 100 en 1970 à 4,4 p. 100 en 1971. Il s'agit presque exclusivement des droits d'enregistrement. Nous pensons qu'il est nécessaire d'établir un impôt progressif sur les fortunes supérieures à 800.000 francs.

Enfin, des mesures efficaces contre la fraude devraient être prises, non pas pour traquer Crainquebille, mais pour atteindre en premier lieu les gros fraudeurs. C'est pourquoi, outre les dispositions que j'ai déjà citées concernant les comités d'entreprise, nous demandons la mise en application de l'article du code des impôts qui prévoit la publication du montant des impositions. De plus, nous proposons que les titres de la rente Pinay ne soient plus exonérés des droits de succession.

J'ai, en mentionnant les tares de notre système d'imposition, présenté quelques propositions tendant à établir la justice fiscale. Nous pensons que seule une démocratie avancée permettra de les mettre en application. Cependant il est possible actuellement de faire quelque chose en ce sens.

Nous avons vu que le Gouvernement, sensible en cela à la protestation populaire, expression du grand mécontentement qui règne chez les petits et moyens contribuables, a proposé quelques timides modifications. Elles sont, à notre avis, insuffisantes.

C'est aussi, d'ailleurs, l'avis de la commission des finances qui a, sur certains points, amélioré le texte du Gouvernement, ce qui est à mettre également à l'actif de la protestation populaire.

Mesdames, messieurs, nous n'avons cessé, depuis de nombreuses années, de mettre à nu l'injustice de votre système d'imposition. Elle n'est maintenant plus contestée par personne. Plusieurs rapports de la commission des finances en ont souligné certains aspects. La Cour des comptes a examiné ce problème. C'est là le résultat de la protestation populaire et, surtout, celle des salariés et des pensionnés.

L'action du parti communiste français et de son groupe parlementaire a contribué à cette prise de conscience. Une action de grande ampleur a été organisée dans tout le pays à l'appel de la C.G.T. D'autres organisations syndicales, constatant que le poids des impôts est trop lourd pour les pensionnés et les salariés, réclament plus de justice fiscale.

Nous voulons, en ce qui nous concerne, marquer notre réprobation concernant l'injustice actuelle. Nous voulons aussi donner à l'Assemblée la possibilité d'y remédier. Nous voulons amener le Gouvernement à présenter d'autres propositions. C'est pourquoi nous avons opposé la question préalable au projet de loi de finances. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

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

M. Philippe Rivain, rapporteur général. Après l'intervention de M. Lamps, je ne puis que rappeler que les différentes indications fournies par notre collègue ont fait l'objet d'une série d'amendements examinés par la commission des finances et rejetés par elle.

Dans l'ensemble, cela signifiait que l'hypothèse générale dans laquelle se plaçait M. Lamps était tout à l'inverse de celle adoptée par la commission pour l'examen des dispositions fiscales. Cela explique son rejet des amendements de M. Lamps.

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

M. le ministre de l'économie et des finances. M. Lamps vient d'émettre un certain nombre d'appréciations inexactes sur les intentions fiscales du Gouvernement. J'y répondrai plus tard, à l'occasion de l'examen des articles fiscaux du projet de loi de finances.

Quant à la question préalable, mesdames, messieurs, vous savez qu'elle a pour objet d'indiquer qu'il n'y a pas lieu à délibérer. Je crois vraiment que ce serait une décision singulière de la part d'un Parlement que de décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer sur le budget de l'Etat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. le président. La parole est à M. Lamps, pour répondre au Gouvernement.

M. René Lamps. Je l'ai dit, nous voulions appeler l'attention de l'Assemblée sur le fait que le Gouvernement tourne le dos au constat de Grenelle.

M. Pompidou s'était engagé à présenter un projet de réforme fiscale allégeant les conditions d'imposition des revenus salariaux. Nous constatons que les propositions du Gouvernement ne vont pas dans ce sens. C'est pourquoi nous maintenons notre question préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

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

M. le ministre de l'économie et des finances. Je me borne à observer que lorsque M. Lamps était à la tribune, c'était lui qui tournait le dos à la rue de Grenelle et non pas moi. (*Sourires.*)

M. le président. Je consulte l'Assemblée sur la question préalable opposée par M. Lamps et les membres du groupe communiste, conformément à l'article 91, alinéa 4, du règlement.

Je suis saisi par le groupe communiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin va être annoncé dans l'ensemble du Palais et sera ouvert dans cinq minutes.

M. le président. Je prie Mmes et MM. les députés de bien vouloir regagner leur place.

Le scrutin est ouvert.

(*Il est procédé au scrutin.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	478
Nombre de suffrages exprimés	426
Majorité absolue	214

Pour l'adoption	35
Contre	391

L'Assemblée nationale décide de ne pas opposer la question préalable. (*Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Nous allons aborder la discussion générale. Celle-ci a été organisée. L'ordre et la durée des interventions ont été affichés.

Je crois utile de rappeler que la durée prévue pour cette discussion est la plus longue que l'Assemblée ait connue. Les groupes et les isolés bénéficient donc de temps de parole supérieurs à ceux des années précédentes.

C'est pourquoi j'insiste particulièrement auprès des orateurs pour qu'ils respectent strictement le temps de parole qui leur a été imparti. Tout abus risquerait de compromettre l'ensemble de l'organisation des débats budgétaires.

Dans la discussion générale, la parole est à M. Griotteray, premier orateur inscrit.

M. Alain Griotteray. Il y a un an, monsieur le ministre, quelques semaines après la dévaluation de notre monnaie, vous soumettiez au Gouvernement, qui l'adoptait, un plan de redressement que justifiait la gravité de la situation économique de la France.

Vous vous engagiez alors à rétablir en quelques mois les équilibres rompus. Chacun de nous se souvient de la critique, de la méfiance, du scepticisme qui accueillirent à l'époque votre pari. Or si nous nous arrêtons un instant sur le passé pour faire rapidement le bilan d'une année d'action gouvernementale dans le domaine économique et financier, que constatons-nous ?

En premier lieu, monsieur le ministre, vous avez fait preuve de courage. Vous avez agi avec vigueur et rapidité et votre pari est gagné : l'équilibre extérieur a été rétabli, nos réserves de devises ont été reconstituées, la situation budgétaire a été assainie, l'équilibre des prix amélioré, la confiance dans le franc restaurée.

En deuxième lieu, cette politique de rétablissement des équilibres à laquelle vous vous êtes attaché n'a pas été réalisée au détriment de l'expansion, puisque la production a continué à croître régulièrement et à un rythme satisfaisant. Sans doute la conjoncture internationale nous était-elle favorable, mais c'est votre mérite, monsieur le ministre, d'avoir su tirer le meilleur parti des circonstances.

En troisième lieu, l'assainissement des finances publiques a été obtenu grâce à une forte réduction des dépenses de l'Etat et n'a pas entraîné d'aggravation globale de la pression fiscale. Vous vous êtes efforcé, au contraire, d'alléger sensiblement l'impôt sur le revenu et certains taux de la taxe sur la valeur ajoutée.

Enfin — fait assez rare pour être souligné — il est peu d'exemples de pays où une politique vigoureuse de redressement économique s'accompagne simultanément de progrès sociaux. La France a été à cet égard exemplaire : ces douze derniers mois ont été marqués par une hausse substantielle du pouvoir d'achat, par l'amélioration des conditions de vie des travailleurs les plus défavorisés dans le secteur privé comme dans le secteur public, par la mise en œuvre des contrats de progrès dans les entreprises nationales et par l'extension de la mensualisation.

Tout cela a finalement emporté l'adhésion de l'opinion, en dépit des grincements et des surenchères, adhésion indispensable à la réussite de votre plan.

Le bilan de cette année, que vous résumiez à l'instant par la formule : « Le redressement, c'est fini », est donc à l'honneur du Gouvernement et de sa majorité. Lorsque, dans ces conditions, on s'adresse à M. le ministre de l'économie et des finances qui est aussi président de la fédération nationale des républicains indépendants, au nom du groupe des républicains indépendants, on éprouve une légitime fierté et on se sent d'autant plus à l'aise pour le féliciter qu'on se souvient des sourires qui accueillirent il y a un an la déclaration du président Paquet lorsque, en notre nom, il vous apportait notre confiance, trop évidente pour certains, dans l'action que vous entrepreniez. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants.*)

Comment se présente actuellement la situation économique ?

Deux constatations : une conjoncture internationale incertaine, orientée vers le ralentissement de l'expansion et qui prend d'autant plus d'importance pour la France que celle-ci est désor-

mais résolument ouverte à l'extérieur et qu'elle est donc plus sensible qu'autrefois à la contagion de la récession ; à l'intérieur, une politique de redressement qui a atteint ses objectifs, mais aussi la persistance de tendances inflationnistes qu'illustre une évolution plus rapide que prévu des prix et des salaires.

Il convient donc d'être prudent et un budget ne saurait être établi sans tenir compte largement des circonstances. Vous l'avez bien compris, monsieur le ministre, puisque vous proposez dans le budget « réalité » pour 1971 deux choix nécessaires et que nous approuvons : pour maintenir la croissance, vous présentez un budget d'expansion ; pour maîtriser l'inflation, vous présentez un budget d'équilibre.

L'expansion résulte tout d'abord des hypothèses économiques retenues. Il est prévu, en effet, une augmentation de la production intérieure brute de 5,70 p. 100 en volume, c'est-à-dire un taux légèrement supérieur à celui de nos principaux partenaires.

Elle résulte aussi de l'évolution des grandes masses budgétaires. Les dépenses à caractère définitif progressent de 8,70 p. 100 contre 6,20 p. 100 l'an passé. Quant à l'équilibre, il se manifeste sur le papier, à la fois par l'équilibre des recettes et des dépenses, et par le choix d'un taux de progression des charges voisin de celui de la production intérieure brute en valeur.

La réalité déjoue pourtant parfois les prévisions les plus raffinées. Je ferai à cet égard deux observations.

Pour que ce budget soit réellement un budget d'accompagnement de l'expansion, encore faut-il qu'il présente un caractère d'équilibre authentique. Notre rapporteur général M. Rivain évoquait tout à l'heure les observations présentées en commission des finances constatant que, dans le budget de 1970, les recettes avaient été sensiblement sous-évaluées. Les Français ne comprendraient pas que l'Etat dispose de trop d'argent si la croissance économique devait se ralentir et il serait grave que ce budget d'équilibre se transforme ou paraisse se transformer en un budget de déflation au moment même où les risques sont grands d'observer un freinage dans l'expansion de nos partenaires.

Quant à l'équilibre des prix retenu pour 1971 — 3 p. 100 d'augmentation pour l'indice des 259 articles — il m'apparaît résolument optimiste. Déjà, en 1970, nous aurons connu une progression des prix un peu plus vive que prévu. Certes, les effets de la dévaluation et le climat d'inflation mondiale ont contribué au phénomène, mais il ne faudrait pas oublier pour autant les conditions propres à notre pays : le faible poids de notre industrie, la rigidité de nombreux circuits commerciaux et l'inflation par les mentalités que l'on peut sans doute déplorer, mais qui se manifeste avec constance. L'important, en ce domaine, disait un ancien ministre des finances, est de faire moins de bêtises que les autres. Peut-être est-ce plus facile quand les autres en font beaucoup !

Ce budget se donne donc pour objectif d'accompagner l'expansion de notre économie dans le respect des grands équilibres, mais comme il est aussi le premier budget du VI^e Plan, il doit également traduire la priorité à l'industrialisation qui en est l'axe fondamental, conformément d'ailleurs aux orientations définies par M. le Président de la République.

L'industrialisation suppose que soit réuni un ensemble de conditions favorables à son développement. Il n'en est pas, c'est bien évident, dans mon propos d'en faire ici l'énumération, mais puisqu'on se plaît à souligner l'effort particulier entrepris cette année en matière de télécommunications et de liaisons routières, puisque vous venez de démontrer, monsieur le ministre, que le taux de croissance des autorisations de programme inscrites dans le projet de budget pour les équipements collectifs est en harmonie avec les orientations retenues dans le Plan, permettez-moi de faire à ce propos quelques observations et d'exprimer la crainte que la structure et l'utilisation de certaines dépenses ne mettent en cause à terme les choix fondamentaux du pays.

Ma première observation sera que l'industrie française ne saurait rester durablement compétitive que si les autres secteurs de l'économie sont bien organisés et réellement concurrentiels. Parmi les exigences d'une société industrielle moderne

doit donc figurer un effort constant pour améliorer l'efficacité de ces secteurs. C'est pourquoi je regrette que, dans ce projet de budget, les dépenses d'équipement agricole soient sacrifiées au bénéfice du soutien traditionnel des marchés et des dépenses sociales.

Consacrer des sommes considérables au soutien des marchés, c'est se défendre de façon passive contre la concurrence : s'équiper, se moderniser, s'organiser entre producteurs, c'est adopter à l'égard de cette concurrence une attitude dynamique et hardie. Comment peut-on raisonnablement approuver une politique qui aboutit à un système absurde dans lequel plus on est riche, plus on est aidé, système qui a fait la preuve de son inefficacité ? Bien sûr, il convient d'aider les agriculteurs, mais le devoir de solidarité nationale doit s'exercer en faveur des plus pauvres et des plus défavorisés d'entre eux. *(Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.)*

Autre observation qui concerne les entreprises nationales : les concours financiers que l'Etat leur accorde sont en légère diminution et nous nous en réjouissons avec vous si cette évolution favorable ne masquait pas des tendances plus préoccupantes. En effet, sur les 11 milliards de francs de crédits qui leur sont affectés, 9 milliards représentent des subventions d'exploitation, 2 milliards seulement sont consacrés au financement des investissements. Cette situation est regrettable. N'aurait-il pas mieux valu accroître les dotations en capital au détriment des subventions de fonctionnement, subventions qui servent trop souvent d'alibi pour différer les réformes et retarder les décisions douloureuses mais nécessaires ?

Une forte diminution de ces subventions constituerait certainement une puissante incitation à la remise en ordre et à la réorganisation des entreprises publiques dont le rapport Nora avait souligné l'urgence il y a trois ans.

L'insuffisance des dotations en capital a, par ailleurs, pour effet d'obliger ces entreprises à faire largement appel à l'autofinancement et à l'emprunt pour subvenir à leurs énormes besoins d'investissement — près de 11 milliards de francs cette année. Or l'autofinancement a ses limites. Il ne peut être assuré que par une meilleure gestion dont les hausses de tarifs sont, dans certains cas, un des volets. Celles-ci ne sont pas nécessairement mauvaises. Car, en ce domaine comme dans d'autres, il convient de se rapprocher le plus possible de la vérité. Mais il faut prendre garde de ne pas alimenter une hausse des prix que la viscosité de notre économie et certains traits de notre comportement n'ont que trop tendance à favoriser.

Reste l'emprunt. Mais c'est une solution de facilité qui devrait n'être acceptée que dans des limites très strictes. Or, en 1971, c'est plus de 4 milliards de francs que les entreprises publiques vont prélever sur le marché financier. Ce prélèvement se fera de toute évidence au détriment du secteur privé, dont les besoins sont pourtant immenses, surtout si l'on entend vraiment, au cours du VI^e Plan, accorder la priorité à l'industrialisation.

L'emprunt peut aussi avoir pour effet de donner une mauvaise orientation aux circuits financiers. Les établissements financiers prennent trop facilement l'habitude de gagner de l'argent en plaçant d'énormes emprunts publics au lieu de se consacrer à la tâche de développement industriel. C'est d'ailleurs à ces insuffisances que le Gouvernement a voulu remédier en créant l'institut de développement industriel.

Tout cela prouve donc qu'on hésite encore devant certaines réformes fondamentales et que les suggestions du rapport Nora, qui proposait d'augmenter dans le financement des entreprises la part des dotations en capital et de diminuer celle des emprunts, restent pour le moment lettre morte.

En différant la normalisation du financement des entreprises nationales, on entretient, on perpétue la concurrence regrettable et coûteuse que se livrent secteur public et secteur privé sur le marché des capitaux.

Ma troisième remarque a trait à la politique de l'emploi et de la formation.

Chacun reconnaît la nécessité d'accroître en nombre la main-d'œuvre qui travaille dans les secteurs directement productifs et d'améliorer sa formation. Il est vrai qu'il s'agit là d'un impéra-

tif, si la France veut accéder au niveau des grands pays industriels modernes et éviter que les activités de services n'étouffent à la longue son économie.

En outre, une meilleure formation professionnelle permet de mieux adapter l'offre à la demande d'emploi et d'éviter ainsi chômage et goulets d'étranglement.

Certes, de fortes majorations de crédits figurent à ce titre dans le budget de 1971. On peut craindre cependant que ces ressources nouvelles ne contribuent guère à améliorer une situation peu satisfaisante.

L'agence nationale de l'emploi, dont le rôle est de rapprocher les offres et les demandes, augmente ses moyens avec rapidité, mais son efficacité avec lenteur. De son côté, l'association pour la formation professionnelle des adultes, qui bénéficie pourtant, sous forme de subventions de fonctionnement, du tiers des dépenses ordinaires du budget du travail, continue à former de la main-d'œuvre pour des secteurs en perte de vitesse, alors que les industries de pointe manquent de personnel qualifié.

Quant à l'éducation nationale, qui représente cette année, pour la première fois, le plus important budget de la nation, comment croire à son adaptation aux exigences du développement industriel quand on considère la proportion de scientifiques et de littéraires, quand on observe ces cohortes de sociologues et de psychologues en retard d'une révolution politique, quand on constate la faiblesse de l'enseignement technique en retard d'une révolution industrielle et qui forme des jeunes, incapables de trouver des débouchés correspondant aux spécialités qu'on leur a enseignées.

Sans chercheurs, sans gestionnaires, sans main-d'œuvre qualifiée, comment peut-on espérer faire progresser l'industrie française ?

Certaines décisions sectorielles contribuent ainsi au blocage des mécanismes économiques. La société française reste prisonnière d'une carapace rigide qui la prive de toute mobilité et, pour cette raison, de toute vie.

Dans les administrations, enfin, le manque d'imagination et l'inertie risquent de compromettre l'accomplissement des choix du Gouvernement. Le budget, dans son ensemble, souffre en tout premier lieu de ces insuffisances. Sa préparation n'est plus à l'échelle d'une économie moderne. N'a-t-on pas trop tendance, dans chaque service, à reprendre en bloc les services votés sans procéder à une analyse suffisamment sévère de la masse des crédits demandés, sans tenir compte des changements, de l'évolution des missions à accomplir ?

Il en résulte que la marge de manœuvre du Gouvernement est assez réduite. Il ne peut guère jouer que sur les crédits supplémentaires résultant de l'augmentation naturelle du budget, alors qu'en droit comme en fait rien n'empêche le Gouvernement et le Parlement de remettre en cause toutes les dépenses inutiles.

Je reviendrai sur ce point au terme de mon exposé, aussi voudrais-je me borner à souligner la conséquence la plus tangible de cet état de choses : la croissance excessive et inquiétante des dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses d'équipement.

Je ne citerai que deux chiffres à ce sujet : entre 1967 et 1971, le rythme annuel d'accroissement des dépenses civiles de fonctionnement s'est élevé à 15,5 p. 100 ; pour les dépenses civiles d'équipement, il n'a été que de 3,1 p. 100, soit cinq fois moins.

Ne risque-t-on pas ainsi de sacrifier l'avenir au présent sans que personne en prenne véritablement conscience ? Le budget de 1971, de ce point de vue, ne présente guère d'amélioration, puisque les dépenses civiles ordinaires croissent deux fois plus vite que les dépenses en capital.

Sans doute vous êtes-vous préoccupé depuis longtemps de rendre l'administration plus sensible à la rigueur et à la nécessité de préparer le futur. A cet effet, vous avez mis en place au ministère des finances une direction de la prévision qui s'acquitte d'une partie de ces tâches. En outre, depuis quelques années, les services publics français s'initient à la rationalisation des choix budgétaires.

Cette technique nouvelle, inspirée des méthodes en vigueur aux Etats-Unis, tend à rationaliser le processus de prise de décisions en matière économique, par l'établissement des objectifs, l'élaboration de programmes précis en fonction de critères rationnels et, ensuite, par le contrôle de l'accomplissement de ces objectifs et de la réalisation de ces programmes.

Bref, la rationalisation des choix budgétaires aboutit ou voudrait aboutir à une plus grande clarté et à une meilleure répartition des responsabilités chez les fonctionnaires. Elle n'est pourtant pas un remède miracle, un mot magique qu'il suffirait d'invoquer pour faire disparaître obstacles et routines. Elle ne vaudra que par le champ d'action qu'on lui attribuera et par la volonté politique qui l'imposera.

Jusqu'à présent, les résultats sont sans doute trop partiels pour qu'on puisse en trouver des traces dans le budget. Souhaitons qu'elle soit jugée bientôt sur des résultats concrets ; mais ce qui compte, c'est le choix en faveur de l'amélioration des méthodes de prise de décisions. Si ce choix est maintenu, beaucoup de choses changeront.

Le Parlement, du reste, n'est pas hostile à ces innovations, bien au contraire, d'autant qu'il a tout à gagner à une plus grande clarté. Ne pourrait-on lui proposer à l'avenir, au moment de l'élaboration du Plan, diverses variantes de développement entre lesquelles il puisse réellement choisir ?

Il assumerait alors vraiment et pleinement sa fonction politique, dans des conditions évidemment meilleures qu'aujourd'hui puisqu'il ne peut qu'approuver des décisions économiques présentées par le Gouvernement et à l'élaboration desquelles on n'a pas encore trouvé la manière de l'associer, ce qui supposerait d'ailleurs la modernisation des moyens dont il dispose en personnel et en technique, mais aussi un changement des comportements de la part des administrations et des parlementaires eux-mêmes.

Dans le domaine budgétaire, l'efficacité de l'action dépend aussi de ces deux mêmes facteurs : méthodes nouvelles de gestion et définition d'options claires.

Le Parlement est mieux placé que quiconque pour contribuer à ces choix, car il représente la nation tout entière par-delà les groupes socio-professionnels, les associations d'usagers, les syndicats, eux-mêmes limités à telle ou telle fraction d'une catégorie sociale qu'ils défendent sans avoir de responsabilités générales.

Le Parlement, lui, est la synthèse de tous les besoins, de tous les intérêts, de toutes les aspirations des Français. Il est un extraordinaire ordinateur d'opinion publique puisque, s'il exprime la moyenne des exigences matérielles, il tient compte aussi de l'aspect humain des choses, ce qui n'est à la portée d'aucune machine. Il peut donc mieux que tout autre exercer ce rôle d'arbitrage qui est indispensable dans les sociétés modernes, qui permet de faire prévaloir l'intérêt général et de prendre ces décisions essentielles que vous évoquiez tout à l'heure, monsieur le ministre.

Une amélioration immédiate du rôle de l'Assemblée pourrait aussi intervenir, qui donnerait à nos efforts une utilité plus évidente, selon votre souhait. Dans son immense majorité, elle ne demande qu'à coopérer avec le Gouvernement en vue de l'assainissement des finances publiques. Pourquoi ne pas associer le Parlement à cette révision des services votés, que l'on considère chaque année comme plus urgente ?

On pourrait convenir de revoir annuellement, de fond en comble, les crédits d'un certain nombre de fascicules budgétaires, afin de rénover entièrement le budget en quatre ou cinq ans. J'ai la conviction que cette tâche d'élégage, à laquelle les parlementaires participeraient volontiers, supprimerait de graves anomalies, entraînerait de sérieuses économies et, en définitive, permettrait une meilleure utilisation des crédits.

Monsieur le ministre, vous écriviez il y a trois ans, dans un article du *Figaro* qui fit alors quelque bruit, que les pouvoirs publics, à notre époque, disposent de moyens assez puissants pour maîtriser l'économie. En quinze mois, vous en avez fait la démonstration. Encore faut-il que ce succès ne soit pas compromis par une certaine difficulté à briser les routines, à transformer les mentalités, à débloquer la société.

Nous approuvons, certes, les grands choix sur lesquels repose ce budget. Mais il y a tout le reste, les réformes de détail, la gestion quotidienne, tout ce qui diminue le poids de l'administration, augmente son efficacité, simplifie son fonctionnement, réduit ses coûts et, par là même, facilite la réalisation d'objectifs qui ne sont pas hors de notre portée, mais dont on a l'impression qu'ils nous échappent au moment où l'on croit les saisir.

Cette tâche est moins exaltante mais, seule, elle peut nous permettre de tirer le plus grand profit de l'effort que vous avez obtenu du pays. Si le Gouvernement l'entreprend, monsieur le ministre, il pourra compter, là comme ailleurs, sur notre soutien. *(Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.)*

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

— 2 —

ORDRE DU JOUR

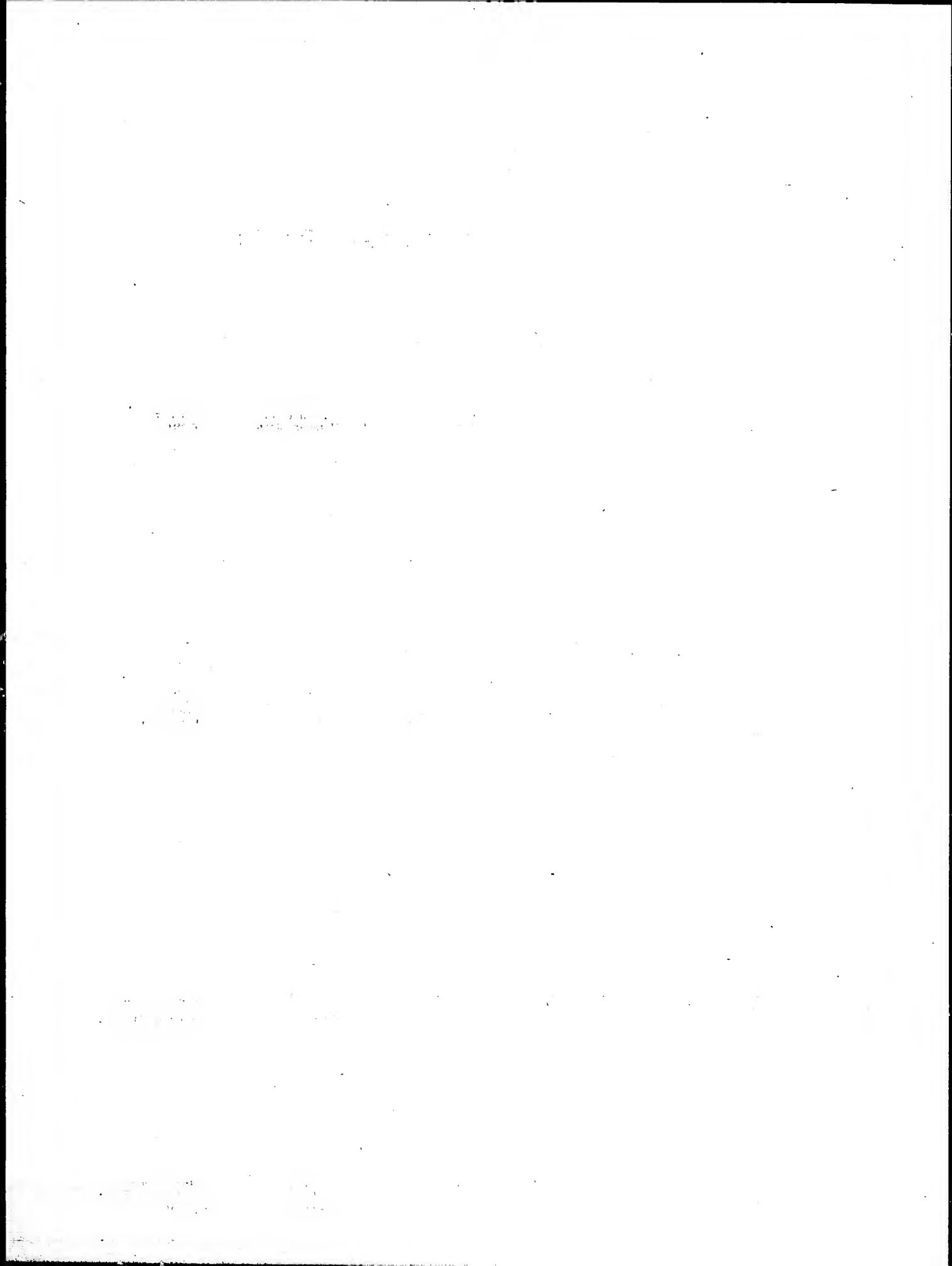
M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion générale du projet de loi de finances pour 1971 (n° 1376) (rapport n° 1395 de M. Philippe Rivain, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

La séance est levée.

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

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
VINCENT DELBECCHI.*



ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

DE LA

1^{re} Séance du Mardi 20 Octobre 1970.

SCRUTIN (N° 145)

Sur la question préalable opposée par M. Lamps
à la discussion du projet de loi de finances pour 1971.

Nombre des votants.....	478
Nombre des suffrages exprimés.....	426
Majorité absolue.....	214
Pour l'adoption.....	35
Contre	391

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

Ont voté pour (1) :

MM.	Duoméa.	Musmeaux.
Andrieux.	Fajon.	Nilès.
Ballanger (Robert).	Feix (Léon).	Odru.
Barbet (Raymond).	Fiévez.	Ramette.
Barel (Virgile).	Garcin.	Rleubon.
Berthelot.	Gosnat.	Rochet (Waldeck).
Billoux.	Houët.	Roger.
Bustin.	Lacavé.	Roucaute.
Cermolacce.	Lamps.	Mme Vaillant-
Césaire.	Leroy.	Couturier.
Mme Chonavel.	L'Huillier (Waldeck).	Védrines.
Ducoloné.	Lucas (Henri).	Villon (Pierre).
Dupuy.		

Ont voté contre (1) :

MM.	Bisson.	Capelle.
Abdoulkader Moussa	Bizet.	Carrier.
Ali.	Blary.	Carter.
Abelin.	Boinwilliers.	Cassabel.
Achille-Fould.	Boisdé (Raymond).	Catalifaud.
Aillières (d').	Bolo.	Catry.
Alloncle.	Bonhomme.	Cattin-Bazin.
Ansquer.	Bonnel (Pierre).	Cazenave.
Arnaud (Henri).	Bonnet (Christian).	Cerneau.
Arnould.	Bordage.	Chamant.
Aubert.	Borocco.	Chambon.
Aymar.	Boscary-Monaservin.	Chambrun (de).
Mme Aymé de la	Boscher.	Chapalain.
Chevrelière.	Bouchacourt.	Charbonnel.
Barberot.	Boudet.	Charlé.
Barrot (Jacques).	Bourdellès.	Charles (Arthur).
Bas (Pierre).	Bourgeois (Georges).	Charret (Edouard).
Baudis.	Bousquet.	Chassagne (Jean).
Baudouin.	Bousseau.	Chaumont.
Bayle.	Boutard.	Chauvet.
Beauguitte (André).	Boyer.	Chazalon.
Bécam.	Bozzi.	Chedru.
Bégué.	Bressolier.	Claudius-Petit.
Belcour.	Brial.	Clavel.
Bénard (François).	Bricout.	Cointat.
Bénard (Mario).	Briot.	Colibeau.
Bennetot (de).	Brocard.	Collette.
Bénouville (de).	Brogie (de).	Collière.
Bérard.	Brugierolle.	Commenay.
Beraud.	Buot.	Conte (Arthur).
Berger.	Buron (Pierre).	Cormicr.
Bernasconi.	Caill (Antoine).	Cornet (Pierre).
Beucier.	Caillan (Georges).	Cornette (Maurice).
Beylot.	Caillaud (Paul).	Corrèze.
Bignon (Albert).	Caillie (René).	Couderc.
Bignon (Charles).	Calaguès.	Coumaros.
Billotte.	Calmejane.	Couveinhes.

Cressard.	Halgouët (du).	Meunier.
Dahalani (Mohamed).	Hamelin (Jean).	Miossec.
Damette.	Hauret.	Mirtin.
Danilo.	Mme Hauteclocque	Missoffe.
Dassault.	(de).	Modiano.
Dassié.	Hébert.	Mohamed (Ahmed).
Degraeve.	Hélène.	Montesquiou (de).
Dehen.	Herman.	Moreillon.
Delachenal.	Hersant.	Morison.
Delahaye.	Hierzog.	Moron.
Delatre.	Hinsberger.	Moulin (Arthur).
Delhalle.	Hoffer.	Mourot.
Deilaune.	Hoguet.	Murat.
Delmas (Louis-Alexis).	Hunault.	Narquin.
Delong (Jacques).	Icart.	Nass.
Deniau (Xavier).	Ihuel.	Nessler.
Denis (Bertrand).	Jacquet (Marc).	Neuwirth.
Deprez.	Jacquet (Michel).	Nungesser.
Destremau.	Jacquinet.	Offroy.
Dijoud.	Jacson.	Ollivro.
Dominati.	Jalu.	Ornano (d').
Donnadieu.	Jamot (Michel).	Palewski (Jean-Paul).
Douzans.	Janot (Pierre).	Papon.
Dronne.	Jarrot.	Paquet.
Duboscq.	Jenn.	Pasqua.
Ducray.	Joanne.	Peizerat.
Dumas.	Jouffroy.	Péronnet.
Dupont-Fauville.	Joxe.	Perrot.
Durafour (Michel).	Julia.	Petit (Camille).
Durieux.	Kédinger.	Petit (Jean-Claude).
Dusseaux.	Krieg.	Peyrefitte.
Duval.	Labbé.	Peyret.
Ehm (Albert).	Lacagne.	Pidjot.
Fagot.	La Combe.	Pierrebouurg (de).
Falala.	Lafon.	Plantier.
Faure (Edgar).	Lainé.	Mme Ploux.
Favre (Jean).	Lassourd.	Poirier.
Feit (René).	Laudrin.	Poncelet.
Feuillard.	Lavergne.	Poniatowski.
Flornoy.	Lebas.	Poudevigne.
Fontaine.	Le Bault de la Mor-	Poujade (Robert).
Fortuit.	nière.	Poulpique (de).
Fossé.	Lecat.	Pouyade (Pierre).
Fouchet.	Le Douarec.	Préaumont (de).
Fouchier.	Lehn.	Quentier (René).
Foyer.	Lelong (Pierre).	Rabourdin.
Fraudeau.	Lemaire.	Rabreau.
Frys.	Le Marchadour.	Radius.
Gardell.	Lepage.	Raynal.
Garets (des).	Leroy-Beaulieu.	Renouard.
Gaslines (de).	Le Tac.	Réthoré.
Georges.	Le Theule.	Ribadeau Dumas.
Gérbaud.	Logier.	Ribes.
Gérbet.	Lucas (Pierre).	Ribière (René).
Germain.	Luciani.	Richard (Jacques).
Giacomi.	Macquet.	Richard (Lucien).
Giscard d'Estaing	Magaud.	Richoux.
(Olivier).	Mainguay.	Rickert.
Gissingier.	Malène (de la).	Ritter.
Glon.	Marcenet.	Rivalin.
Godefroy.	Marcus.	Rives-Henrys.
Godon.	Marette.	Rivière (Joseph).
Gorse.	Marie.	Rivière (Paul).
Grallly (de).	Marquet (Michel).	Rivierez.
Grandsart.	Martin (Claude).	Rocca Serra (de).
Granet.	Martin (Hubert).	Rochet (Hubert).
Grimaud.	Massoubre.	Roiland.
Griotteray.	Mathieu.	Rossi.
Grondeau.	Mauger.	Rousset (David).
Grussenmeyer.	Maujolan du Gasset.	Roux (Claude).
Gulchard (Claude).	Mazeaud.	Roux (Jean-Pierre).
Guilbert.	Médecin.	Rouxel.
Guillermmin.	Menu.	Royer.
Habib-Deloncle.	Mercier.	Ruals.
Haibout.	Messmer.	

Sabatie.	Terrenoire (Alain).	Vandelanoitte.
Sablé.	Terrenoire (Louis).	Vendroux (Jacques).
Sallé (Louis).	Thillard.	Vendroux (Jacques-Philippe).
Sallenave.	Mme Thome-Pate-	Verkindère.
Sanford.	nôtre (Jacqueline).	Vernaudon.
Sanglier.	Thorallier.	Verpillière (de la).
Sanguinetti.	Tiberl.	Vertadier.
Santoni.	Tissandier.	Vittet.
Sarnez (de).	Tisserand.	Vitton (de).
Schloesing.	Tomasini.	Vollquin.
Schnebelen.	Tondut.	Voisin (Alban).
Schvartz.	Torre.	Voisin (André-Georges).
Sers.	Toulain.	Volumard.
Sibaud.	Trémeau.	Wagner.
Soisson.	Triboulet.	Weber.
Sourdille.	Tricon.	Weinman.
Sprauer.	Mme Troisier.	Westphal.
Stasi.	Valenet.	Ziller.
Stehlin.	Valleix.	Zimmermann.
Stirn.	Vallon (Louis).	
Sudreau.	Vancelster.	
Taittinger (Jean).		

Se sont abstenus volontairement (1) :

MM.	Denvers.	Mitterrand.
Alduy.	Didier (Emile).	Mollet (Guy).
Bayou (Raoul).	Dumortier.	Montalat.
Benoist.	Duraffour (Paul).	Notebart.
Berthonin.	Fahre (Robert).	Peugnet.
Billères.	Faure (Gilbert).	Philibert.
Boulay.	Gaudin.	Pianta.
Boulloche.	Gernez.	Pic.
Brettes.	Guille.	Planeix.
Brugnon.	Lagorce (Pierre).	Privat (Charles).
Carpentier.	Larue (Tony).	Regaudie.
Chandernagor.	Lavielle.	Saint-Paul.
Chazelle.	Lebon.	Sauzedde.
Dardé.	Lejeune (Max).	Spénale.
Darras.	Longueue.	Vals (Francis).
Defferre.	Madrelle.	Ver (Antonin).
Delelis.	Masse (Jean).	Vignaux.
Delorme.	Massot.	

N'ont pas pris part au vote :

MM. Faure (Maurice), Rucard (Michel) et Servan-Schreiber.

N'a pas pris part au vote :

(Application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958.)

M. Jacques Chaban-Delmas.

Excusés ou absents par congé (2) :

(Application de l'article 162, alinéas 2 et 3, du règlement.)

MM. Bichat, Buffet, Cousté et Ducos.

N'a pas pris part au vote :

M. Achille Peretti, président de l'Assemblée nationale.

Ont délégué leur droit de vote :

(Application de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958.)

MM. Damette à M. Catry (maladie).
Dassault à M. de Bénouville (maladie).
Voisin (André-Georges) à M. Lepage (maladie).

Motifs des excuses :

(Application de l'article 162, alinéa 3, du règlement.)

MM. Bichat (maladie).
Buffet (maladie).
Cousté (mission).
Ducos (maladie).

(1) Se reporter à la liste ci-après des députés ayant délégué leur vote.

(2) Se reporter à la liste ci-après des motifs des excuses.

(Le compte rendu intégral de la 2^e séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)