

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 : 9063-13, Paris.)

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION : 26, Rue Desaix 75732 Paris CEDEX 15 — Tél. : 306-51-00
Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 17 h.

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

COMPTE RENDU INTEGRAL — 22^e SEANCE

1^{re} Séance du Mardi 23 Octobre 1973.

SOMMAIRE

1. — Mise au point au sujet de votes (p. 4657).
MM. d'Harcourt, le président.
2. — Rappels au règlement (p. 4658).
MM. Ballanger, le président, Defferre, Neuwirth, Bayou, Michel Durafour, Hamel.
3. — Haute Cour de justice. — Scrutin pour l'élection de douze juges titulaires (p. 4660).
4. — Rappel au règlement (p. 4660).
M. Cressard.
5. — Loi de finances pour 1974. — Discussion générale d'un projet de loi (p. 4680).
M. Papon, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.
M. Giscard d'Estaing, ministre de l'économie et des finances.
Renvoi de la suite de la discussion.
6. — Haute Cour de justice. — Résultat du scrutin pour l'élection de douze juges titulaires (p. 4673).
7. — Ordre du jour (p. 4673).

PRESIDENCE DE M. ROLAND NUNGESSER, vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

MISE AU POINT AU SUJET DE VOTES

M. le président. La parole est à M. d'Harcourt, pour une mise au point au sujet de votes.

M. François d'Harcourt. Monsieur le président, je désire faire une mise au point au sujet de plusieurs votes.

Le vendredi 19 octobre, lors du scrutin n° 27 sur l'amendement n° 141 relatif à l'exonération des cotisations d'assurance maladie pour les artisans et commerçants retraités, j'ai été porté comme ayant voté contre alors que j'entendais voter pour.

Je même, le 4 octobre, dans le scrutin n° 16 sur l'amendement n° 299 de M. Bardol, prévoyant un abattement d'assiette de l'impôt de 20 p. 100 en faveur des petits artisans et commer-

cants, et le 5 octobre lors du scrutin n° 18 sur l'amendement n° 133 rectifié de M. Vizet, concernant la réduction des droits de mutation, j'ai été porté comme ayant voté contre alors que je voulais voter pour.

Je vous demande, monsieur le président, de bien vouloir me donner acte de cette déclaration.

M. le président. Je vous en donne acte.

— 2 —

RAPPELS AU REGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Ballanger, pour un rappel au règlement.

M. Robert Ballanger. Monsieur le président, mesdames, messieurs, nous venons d'apprendre par la presse qu'un remaniement ministériel, dont la signification politique n'échappe à aucun observateur, vient d'être décidé par M. le Président de la République sur proposition, nous dit-on — non sans un humour involontaire — de M. le Premier ministre.

Il aurait été préférable que nous apprenions cela ici, à l'Assemblée, par une déclaration de M. le Premier ministre. (Applaudissements sur les bancs des communistes, des socialistes et radicaux de gauche et des réformateurs démocrates sociaux.)

Ces décisions, ces limogeages puisqu'il faut les appeler par leur nom, sont le reflet d'un malaise politique profond, perceptible depuis longtemps. Il ne s'agit pas seulement d'un règlement de comptes... (Protestations sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

M. le président. Est-ce bien là un rappel au règlement, monsieur Ballanger ?

M. Robert Ballanger. Vous allez le voir, monsieur le président.

Il ne s'agit pas seulement d'un règlement de comptes, disais-je, mais de l'illustration des contradictions, des oppositions, des rivalités qui rongent la majorité et reflètent son angoisse devant l'ampleur du mécontentement populaire. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche. — Exclamations sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

Les faits relatés par M. le président directeur général de l'O.R.T.F. montrent avec éclat que ce régime ne peut supporter aucune liberté, même très surveillée, des moyens d'information. (Interruptions sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Pierre-Charles Krieg. Ce n'est pas un rappel au règlement mais une véritable déclaration de politique générale !

M. le président. Monsieur Ballanger, je vous en prie, il peut s'agir d'un règlement de comptes, mais assurément pas d'un rappel au règlement. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

M. Robert Ballanger. Monsieur le président, un rappel au règlement doit effectivement être motivé. Je suis en train de le faire et je vous demande de m'en laisser le temps.

M. le président. Faites-le donc rapidement, afin qu'on sache qu'il s'agit bien d'un rappel au règlement.

M. Robert Ballanger. Chacun sait à quel point la radio comme la télévision sont orientées et utilisées par le pouvoir. (Interruptions sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.) Nous avons souvent eu l'occasion d'en faire ici la démonstration.

Sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République. Ce n'est pas un rappel au règlement !

M. Robert Ballanger. Ce n'est point encore suffisant et M. Arthur Conte apprend aujourd'hui à ses dépens que ce régime n'admet même pas qu'ici ou là, pour faire semblant, on accepte quelques manifestations mineures d'indépendance. M. Conte, en violation de votre propre légalité, est congédié. M. Malaud est désavoué implicitement et placé à un poste moins voyant. MM. Comiti et Stirn sont réduits au silence, ce dont d'ailleurs nous ne nous consolons facilement. (Nouvelles interruptions sur les bancs de l'union des démocrates pour la République. — Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.) M. Lecat devient minlaire...

M. le président. Monsieur Ballanger, afin de motiver rapidement votre rappel au règlement, veuillez me préciser sur quel article il se fonde.

M. Robert Ballanger. Sur les articles 132 et 49, monsieur le président.

M. le président. Monsieur Ballanger, l'article 132 vise les communications du Gouvernement. S'agit-il en ce moment d'une déclaration du Gouvernement ? (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Pierre-Charles Krieg. Il voudrait bien !

M. Robert Ballanger. Monsieur le président, si vous étiez moins impatient, notre débat gagnerait en clarté.

M. le président. Monsieur Ballanger, si vous en veniez plus rapidement au fait, nous verrions tout de suite s'il s'agit ou non d'un rappel au règlement !

M. Robert Ballanger. Je poursuis donc, monsieur le président.

Cela est très édifiant et souligne assez vos difficultés, messieurs du Gouvernement. Mais vous devriez considérer que l'Assemblée nationale est concernée et qu'elle a le droit d'être informée autrement que par la presse. (Applaudissements sur les bancs des communistes, des socialistes et radicaux de gauche et des réformateurs démocrates sociaux.)

C'est pourquoi je demande, au nom du groupe communiste, que le Gouvernement vienne s'expliquer sur ses décisions par une déclaration devant l'Assemblée, de façon que chaque groupe puisse intervenir et que l'Assemblée prenne ses responsabilités. (Applaudissements sur les bancs des communistes, des socialistes et radicaux de gauche et des réformateurs démocrates sociaux.)

M. le président. La parole est à M. Defferre, pour un rappel au règlement.

M. Gaston Defferre. Mesdames, messieurs, mon rappel au règlement portera sur un autre sujet. Le groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche a déposé une question préalable dans le débat sur le projet de loi de finances pour 1974, afin que l'Assemblée délibère tout à l'heure sur le problème que vient d'évoquer M. Ballanger.

M. Michel Debré. Nous ne sommes plus en régime d'assemblée !

M. Gaston Defferre. Mon rappel au règlement porte sur un sujet qui nous intéresse tous, mes chers collègues.

Il y a quelques jours, le micro du bureau n° 9 ne fonctionnant pas, j'ai demandé que l'on envoie un spécialiste examiner l'installation. Or, en inspectant l'armoire de connexion du micro, on a trouvé un magnétophone ! (Exclamations sur de nombreux bancs.)

C'est édifiant ! Détail piquant, messieurs les républicains indépendants : ce bureau était précédemment occupé par votre groupe et ce sont vos amis de l'U. D. R. qui y ont fait installer un magnétophone ! (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

Sans prétendre qu'il y a là une nouvelle affaire Watergate, je me permets de rappeler — et il s'agit bien ici d'un rappel au règlement — que les délibérations des groupes n'ont pas à être divulguées et qu'elles n'ont pas à être enregistrées pour permettre à la présidence de l'Assemblée ou au Gouvernement d'en prendre connaissance. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche, des communistes et des réformateurs démocrates sociaux.)

M. le président. Monsieur Defferre, je crois savoir que vous avez déjà signalé cet incident à MM. les questeurs qui ont procédé à une enquête. Je rappelle qu'un représentant de votre groupe, M. Bayou, est lui-même questeur.

Je pense que le bureau sera saisi rapidement par les questeurs des conclusions de cette enquête dont il ressort essentiellement, m'a-t-on dit, qu'il n'y avait pas de bande sur le magnétophone. (Rires sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Lucien Neuwirth. Je demande la parole.

M. le président. M. Neuwirth se propose, d'ailleurs, de répondre immédiatement au nom des questeurs.

M. Gaston Defferre. Il est trop facile, monsieur le président, de dire qu'il n'y avait pas de bande. J'aimerais qu'on m'explique pourquoi un magnétophone a été branché sur le micro de la salle de réunion d'un groupe. C'est intolérable ! (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

M. le président. Je ne vous donnerai aucune explication, ne connaissant pas le problème. Mais M. Neuwirth, qui a demandé la parole, va sans doute intervenir au nom des trois questeurs. Si M. Bayou s'inscrit en faux, nous le verrons tout à l'heure. La parole est à M. Neuwirth.

M. Lucien Neuwirth. L'administration de cette maison et ses services étant mis en cause, vous me permettez de faire la mise au point qui s'impose.

Dès que notre collègue M. Bayou, élu du groupe socialiste, a informé le questeur délégué, c'est-à-dire le questeur de service pour ce mois, de cette découverte, j'ai prescrit immédiatement une enquête pour savoir ce qu'il y avait dans ce placard. (Rires.)

Je dois indiquer que nous n'y avons trouvé que ce qui s'y trouve habituellement, c'est-à-dire un magnétophone installé — je dis bien : installé — pour enregistrer, de pair avec les sténographes des débats, toutes les auditions de ministres. Les bandes sont utilisées par les sténographes qui vérifient l'exactitude de leur sténographie.

Mais ce que je tiens à préciser et que nos collègues questeurs savent parfaitement, c'est que ces magnétophones ont été installés à la demande des présidents des grandes commissions et seulement dans la salle Colbert, la salle dite de la défense nationale, les salles n° 2249 et 2250, ainsi que dans la salle de la commission des lois, où viennent habituellement les ministres.

J'ajoute que si l'on avait voulu brancher le magnétophone en question sur le micro du neuvième bureau, une installation particulière aurait été nécessaire, ce qui n'a jamais été fait.

Enfin, je confirme qu'il n'y avait pas de bande sur ce magnétophone. La dernière fois qu'il fut utilisé, ce fut précisément pour enregistrer la déposition de M. Arthur Conte. (Sourires sur divers bancs.)

Nous sommes à la disposition des présidents de tous les groupes, y compris du groupe socialiste, pour leur permettre de constater, en recourant à des techniciens extérieurs à l'Assemblée nationale, qu'il s'agit d'une installation destinée non pas au neuvième bureau mais exclusivement aux grandes salles de commission. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et de l'union centriste.)

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

M. Gaston Defferre. Cette question est assez importante pour qu'elle soit évoquée en séance publique.

M. Neuwirth a proposé une enquête. Nous ne ferons pas comme le Gouvernement qui, chaque fois que nous en proposons une, la refuse. Nous l'acceptons donc et nous demandons qu'elle soit menée jusqu'à son terme afin que soit établi l'usage qui est fait de ce magnétophone, car personne ne nous fera croire qu'il sert à enregistrer les déclarations des ministres. (Interruptions sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.) Les sténographes des débats sont là pour cela.

Je demande que l'enquête soit ouverte et menée contradictoirement.

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

M. André-Georges Voisin. Alors, monsieur Bayou, est-ce vrai ou non ?

M. Reoul Bayou. Mes chers collègues, je n'étais pas questeur quand, voilà quatre ans, la décision d'installer un magnétophone dans les salles de commission a été prise.

Mais il est exact que la présence d'un magnétophone dans ce placard prête à confusion. D'autre part, nous avons remarqué maintes fois que des délibérations de groupes étaient connues sans que l'on sache comment. (Murmures sur divers bancs.) C'est vrai pour notre groupe et assurément pour d'autres aussi.

C'est pourquoi j'ai demandé qu'une enquête soit ouverte et j'espère, maintenant que chacun en est d'accord, qu'elle le sera effectivement. J'ai demandé aussi et surtout que tout de suite cet appareil soit enlevé et que dorénavant on n'installe un magnétophone dans une salle que lorsque s'y tiendra une réunion de travail de commission. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.)

M. Michel Durafour. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Michel Durafour.

M. Michel Durafour. Monsieur le président, mes chers collègues, j'interviens sur le même sujet que M. Ballanger.

Nous avons appris par la radio et la télévision que des changements étaient intervenus dans la composition du Gouvernement et que le président directeur général de l'O. R. T. F. avait été en quelque sorte destitué.

Ce sont là des événements importants qui mériteraient une communication du Gouvernement devant l'Assemblée nationale et cela pour deux raisons.

D'abord, on nous a dit et répété — notamment les membres du Gouvernement — que l'O. R. T. F. était rigoureusement indépendant. Or il apparaît, à la lueur des événements actuels, qu'il n'en est rien. Sur ce point, nous avons donc droit à des explications.

Ensuite, dans la mesure où la France est maintenant dirigée par un nouveau Gouvernement — car qu'on le veuille ou non il en est bien ainsi — il appartient au Premier ministre d'en faire communication, par priorité, à l'Assemblée nationale. Il y va, mes chers collègues, sur quelques bancs que nous siégeons, de l'honneur de l'Assemblée nationale. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs démocrates sociaux, des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

M. le président. Mes chers collègues, le Gouvernement, ici représenté, a entendu vos observations.

Avant de clore l'incident soulevé par M. Defferre, je donne lecture à l'Assemblée du rapport qui, à la suite de cet incident, a été présenté par MM. les questeurs au président de l'Assemblée nationale :

« Dès qu'ils ont eu connaissance de l'incident, MM. les questeurs ont fait procéder à une enquête.

« Il en résulte que les magnétophones installés tant dans la salle Colbert — on pourrait se demander par qui — que dans différentes salles de commissions sont exclusivement utilisés pour l'enregistrement des débats en commission, et plus particulièrement des auditions de personnalités entendues par elles.

« Au surplus, aucune bande, vierge ou enregistrée, ne se trouvait dans l'appareil installé dans le placard situé aux abords de la salle de réunion du groupe socialiste. »

La parole est à M. Hamel, pour un rappel au règlement.

M. Emmanuel Hamel. Mes chers collègues, si les deux précédents rappels au règlement nous ont quelque peu divisés, j'espère que nous serons tous d'accord sur celui que je vais présenter.

Le bureau, comme le rappelait l'autre jour M. Debré, non seulement a mission de veiller à l'application du règlement dans cette enceinte, mais aussi la charge morale de défendre l'institution parlementaire. Je demande à M. le président quelles ont été les suites données aux questions posées la semaine dernière par M. Debré, par lesquelles il demandait au bureau de l'Assemblée d'écrire à M. le ministre du commerce et de l'artisanat et à M. le ministre de l'économie et des finances pour savoir si seraient désormais reçus dans ces ministères les dirigeants ou animateurs d'un mouvement dont l'attitude, la semaine dernière déjà, avait mérité de la plupart d'entre nous le reproche d'encourager des gestes fascistes ou de s'y adonner.

Quelle suite, d'autre part, a-t-elle été donnée à cette autre question : M. le ministre de l'intérieur a-t-il donné l'ordre aux préfets de refuser désormais l'entrée des préfetures aux représentants de ce mouvement qui, la semaine dernière — je le répète — en commettant des exactions contre la permanence du parti socialiste du département du Rhône, ont donné la preuve de leur comportement fasciste ?

Depuis que nous avons voté la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, les mêmes personnages ont persévéré dans une attitude absolument inadmissible. Les tout derniers jours, non seulement la presse, peut-être la télévision, mais aussi les radios périphériques ont fait état des paroles de cet homme violent — qui ne mérite pas l'honneur d'être cité dans cette enceinte, mais vous voyez à qui je fais allusion : « Certains, a-t-il annoncé, auront des surprises dans les semaines à venir. Il faudra s'occuper en particulier des percepteurs qui paraissent avoir pris notre magnanimité pour de la faiblesse. »

Si le Gouvernement ne prenait pas rapidement les mesures d'autorité qu'appelle la protection des fonctionnaires des finances soumis à ces pressions inadmissibles, nous en serions profondément consternés. Considérant votre sens de l'Etat, reconnu de tous, monsieur le ministre, je suis persuadé que, dans les prochains jours, nous apprendrons que, face à ces menaces inadmissibles, des décisions vont être prises pour assurer l'autorité de l'Etat et pour que soient protégés par la République ces fonctionnaires, qui n'ont pas à être pris à partie puisqu'ils se bornent à exécuter les lois que nous votons. Sinon, c'est l'anarchie, et d'anarchie en anarchie nous risquons de nous trouver un jour dans un climat de guerre civile.

Mesdames, messieurs, ces pressions qui s'exercent contre nous sont inefficaces et ridicules, car nous, qui avons combattu pour la libération de la France, nous avons prouvé autrefois que nous étions des hommes insensibles à la peur. Ce que nous étions à vingt ans je pense que nous le sommes encore maintenant.

A côté de ces pressions de la violence, il y a d'autres pressions, celles de la calomnie et de l'argent qui portent également atteinte à l'honneur du Parlement. Je pose une nouvelle question : quels sont les moyens dont dispose le bureau de l'Assemblée nationale pour défendre l'honneur de l'institution parlementaire, lorsqu'un homme que je ne citerai pas plus que l'autre — sa pression n'est que verbale mais certaines violences verbales s'assimilent à la violence physique — président et animateur d'une des plus grandes sociétés de distribution moderne du grand commerce, a osé tenir les propos que je vais citer, qui ont été diffusés sur toutes les ondes, que des millions de Français ont pu entendre et qui visaient individuellement chacun d'entre nous et collectivement le Parlement, lequel, dans les circonstances graves peut être un rempart pour les libertés et qu'on ne peut calomnier sans porter atteinte à l'essentiel de nos institutions, c'est-à-dire le respect des droits de l'homme, la liberté. Cet homme donc a osé dire : « On constate qu'il suffit de barbouiller quelques maisons ou quelques appartements, d'incendier quelques sièges de partis politiques pour faire revenir la Chambre des députés française sur une de ses décisions ; c'est une étrange conception de la démocratie, en tout cas, ça a l'air efficace. »

Monsieur le président, face à ces calomnies, je demande que le bureau de l'Assemblée soit efficace pour la défense de l'institution parlementaire. (Applaudissements sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et de l'union centriste.)

M. le président. Je rappelle à M. Hamel et à toute l'Assemblée que, à la suite des nombreux rappels au règlement de la semaine dernière, le bureau s'est réuni vendredi matin, 19 octobre. Je vous rappelle le texte de sa délibération qui semble répondre aux préoccupations que vient d'exprimer M. Hamel :

« A l'unanimité, il » — le bureau — « a exprimé sa désapprobation devant les pressions de toute nature qui, par des moyens inacceptables, se sont exercées ces derniers jours à l'égard de divers parlementaires. Il attire avec gravité l'attention de l'opinion publique et des groupes professionnels sur le danger que de telles pratiques peuvent faire courir à la démocratie. Il demande au Gouvernement de faire respecter l'ordre public et la sécurité des personnes et il tient à assurer de sa solidarité ceux des membres de l'Assemblée qui ont subi des voies de fait ou des outrages.

« La représentation nationale continuera à remplir sa mission dans l'esprit d'indépendance et de sérénité qui a toujours été le sien. »

Cette délibération a été adressée au Premier ministre en ce qui concerne plus particulièrement la suite à donner au deuxième alinéa.

Je vous demande maintenant, mes chers collègues, de bien vouloir délibérer dans l'esprit d'indépendance et de sérénité auquel vous a convié le bureau vendredi dernier.

— 3 —

HAUTE COUR DE JUSTICE

Scrutin pour l'élection de douze juges titulaires.

M. le président. L'ordre du jour appelle la nomination, par scrutins successifs dans les salles voisines de la salle des séances, de douze juges titulaires et de six juges suppléants de la Haute Cour de justice.

Nous allons tout d'abord procéder au scrutin pour la nomination des douze juges titulaires.

Les noms des candidats ont été affichés.

Des bulletins imprimés sont à la disposition de nos collègues. Ils doivent être mis dans l'urne sous enveloppe.

Seuls sont valables les suffrages exprimés dans les enveloppes ne contenant pas plus de noms qu'il y a de membres à nommer.

Je rappelle que le scrutin est secret et que la majorité absolue des membres composant l'Assemblée est requise à chaque tour de scrutin.

Je prie Mmes et MM. les secrétaires de bien vouloir désigner deux d'entre eux pour présider les bureaux de vote.

Je vais maintenant tirer au sort les noms de quatre de nos collègues qui procéderont à l'émargement de la liste des votants. (Le sort désigne MM. Sanford, Gagnaire, Cerneau et de Kerveguen.)

M. le président. Le scrutin va être annoncé dans le Palais et sera ouvert dans cinq minutes.

Il sera clos à dix-sept heures vingt.

— 4 —

RAPPEL AU REGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Cressard, pour un rappel au règlement.

M. Jacques Cressard. Monsieur le président, mon rappel au règlement rejoint ceux de MM. Ballanger et Michel Durafour.

M. Ballanger a évoqué des pressions inadmissibles exercées sur le président directeur général de l'O.R.T.F. sortant.

Plusieurs voix sur les bancs des communistes. Sorti !

M. Jacques Cressard. J'en évoquerai une autre. Si je me souviens bien, il y a quelques semaines, le secrétaire général d'un parti politique, qui est aussi parlementaire et membre d'un parti qui siège à l'extrême gauche, accompagné du secrétaire général d'un syndicat, avait annoncé publiquement qu'il marcherait sur l'O.R.T.F. afin de faire revenir le président directeur général à une meilleure vision des choses, selon leur propre optique.

Voilà en effet une pression inadmissible et j'espère que le nouveau président directeur général n'en admettra pas de semblables. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

— 5 —

LOI DE FINANCES POUR 1974

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 1974 (n° 646 et n° 681).

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

M. Maurice Papon, rapporteur général. Mesdames, messieurs, c'est un lieu commun de dire que le budget constitue un acte national de caractère essentiel et c'en est un autre de dire qu'il est un acte fondamental, sinon le plus fondamental du contrôle parlementaire.

Mais le monde change et l'économie moderne en particulier a opéré, on l'a déjà dit, sa révolution copernicienne en ce sens que le centre de notre système est maintenant constitué, non plus par le budget et la monnaie comme jadis, mais par l'expansion, avec toutes ses conséquences et toutes ses promesses : le budget comme la monnaie sont les servants de ce système et de l'économie.

Cette observation liminaire ne diminue en rien l'importance du débat budgétaire. Elle lui donne plutôt une dimension nouvelle, parce qu'on ne peut plus examiner le budget en soi, indépendamment des conditions économiques et de l'environnement international, d'autant que depuis l'ère keynésienne le budget est devenu un instrument de politique économique et financière.

C'est dans cette optique que j'aborderai le débat qui s'ouvre aujourd'hui devant l'Assemblée nationale et je pose tout de suite deux questions :

Premièrement, la situation actuelle ratifie-t-elle les choix opérés et les prévisions faites hier ?

Deuxièmement, le budget de 1974 répond-il à cette situation et aux objectifs de demain ?

Ces deux questions permettent d'ouvrir utilement le dialogue entre le Gouvernement et le Parlement. Chemin faisant, j'aurai l'occasion d'exprimer des satisfactions, peut-être d'exprimer quelques critiques, mais en tout cas de justifier notre confiance en l'avenir.

Première interrogation : en cette fin de 1973, la situation répond-elle aux prévisions et aux choix qui avaient été faits ?

Le paradoxe de la situation actuelle, c'est que les inégalités que nous pouvons avoir précédentes, non point d'un mouvement de fléchissement ou de déclin des affaires, mais au contraire de la prospérité, c'est-à-dire du niveau élevé de l'activité allant jusqu'à la surchauffe.

Sans abuser des chiffres, j'en citerai tout de même trois qui sont significatifs de cette prospérité.

La production intérieure brute atteint les mille milliards de francs, ce qui constitue, pour l'instant, un record absolu.

La production industrielle a augmenté de 8 p. 100, dépassant sensiblement les prévisions du Plan et permettant de créer en trois ans les emplois qui avaient été prévus par le Plan en cinq ans.

L'équilibre de notre commerce extérieur ne cesse de s'améliorer depuis trois ans. Les chiffres actuels montrent que nous sommes devenus la troisième puissance commerciale du monde, sans nous dissimuler pour autant la vulnérabilité qui frappe certains secteurs, comme celui des biens d'équipement, et les progrès opiniâtres qu'il nous reste à accomplir.

Devant ces chiffres, certains sont portés à dire que finalement la France est entraînée dans le flux mondial et que le mérite des pouvoirs publics n'est pas bien grand. Mais ce sont les mêmes qui ne manqueraient pas de mettre en jeu la responsabilité des pouvoirs publics en cas de fléchissement ou de crise. Il reste que si la France est dans le peloton de tête, ce n'est pas par hasard.

En effet, il a fallu que les gouvernements agissent avec fermeté pour faire sortir la France de ce cocon protectionniste où elle a été enfermée depuis Méline jusqu'au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Il a fallu que les pouvoirs publics risquent le pari de l'économie ouverte et sachent affronter nos partenaires du Marché commun. Il a fallu qu'ils imposent la discipline des grands équilibres économiques et financiers et qu'ils gèrent convenablement les finances publiques.

Il a fallu aussi un Etat capable de laisser jouer la libre initiative comme facteur incomparable de compétition et de progrès, tout en améliorant notre appareil de production industrielle et en modernisant notre appareil financier. Tout cet ensemble n'est pas rien !

Le revers de cette prospérité — chacun le sait — c'est l'inflation. Le constat est d'ailleurs général dans le monde industriel ; contrairement à ce qu'on pense et à ce qu'on dit souvent, l'inflation sévit également dans les économies socialistes où elle est masquée par la fixation autoritaire des prix coexistant avec le rationnement de certains produits, sans qu'elle soit accompagnée d'une expansion comparable à celle que connaissent les économies des pays libres ; ce qui conduit évidemment à conclure qu'à tout prendre mieux vaut une inflation d'abondance qu'une inflation de pénurie.

Je n'entrerai pas dans les nombreuses controverses d'école sur les tenants et aboutissants de l'inflation, sur ses causes, sur ses conséquences, sinon pour retenir qu'il faut se méfier des dogmes simplificateurs, car la science économique moderne, aussi affinée soit-elle, montre qu'il n'est pas toujours facile d'appréhender et de prévoir les événements dans un monde perpétuellement changeant. Il n'est pas inutile, cependant, de rappeler très rapidement les causes et les effets de l'inflation.

Ce n'est pas faire erreur que de citer d'abord, parmi les causes internationales, le dérèglement du système monétaire international, qui a permis la profusion de liquidités à la recherche d'emplois disponibles pour la spéculation, mais qui concourt à accroître les excès de la masse monétaire.

Ensuite, joue le coût des matières premières, dont la progression, calculée sur une année, se chiffre à 51 p. 100, ce qui est un record dans l'histoire économique mondiale. Pour les pays importateurs, le nôtre en particulier, c'est un élément important d'inflation.

Enfin, les taux d'intérêt ont été portés un peu partout à un niveau record, y compris chez nous.

Devant ces niveaux atteints par les matières premières, par les taux d'intérêt et par les liquidités, le réflexe des experts était évidemment d'attendre, sinon un renversement, du moins un ralentissement de cette évolution.

Pour l'inflation à la française, que peut-on ajouter à cette analyse, sinon que la demande s'est accrue sensiblement, puisque la progression de la consommation des ménages est évaluée à 7,2 p. 100 pour cette année. En revanche, l'offre a tendance à se restreindre, car la capacité de production de nombre d'entreprises a atteint ses limites.

C'est évidemment dans le secteur des prix que le glissement a été le plus spectaculaire puisque, si l'on s'en tient aux chiffres officiels, la hausse est de 7,6 p. 100, pour les douze derniers mois et risque d'atteindre, en termes annuels, 8 p. 100.

Cette hausse des prix est d'ailleurs inégalement répartie puisque, si elle se limite à 4 p. 100 pour les produits manufacturés — vraisemblablement grâce à l'encadrement des prix par la voie d'une politique contractuelle — elle s'élève à 10,5 p. 100 du 11 p. 100 pour les produits alimentaires et à 8,6 p. 100 pour les services.

Il y aurait naturellement beaucoup à dire sur chacun de ces indices. Puisque la progression des prix des produits alimentaires paraît tenir la tête, je me bornerai à évoquer la production agricole, qui a connu, il y a quelques années, des excédents qui coûtaient cher à résorber et qui risquent maintenant de souffrir de pénuries qui coûteraient aussi cher à couvrir.

La contradiction la plus éclatante en la matière se produit entre les prix à la consommation, tels ceux de la viande, et la baisse des cours à la production. Cette constatation appelle des éclaircissements et conduit à se demander si la politique de soutien des marchés et d'aide aux produits est accaparée ou non par les circuits de distribution.

Une analyse plus fine du phénomène inflationniste permet de dégager trois réflexions, sur une évidence structurelle, sur un fait économique et sur des comportements psychologiques.

Evidence structurelle : la hausse des prix est souvent invoquée pour justifier la hausse des rémunérations et réciproquement. En réalité, il existe un rapport de cause à effet, à double sens, entre les prix et les rémunérations. Comme il est vain d'entrer dans une analyse détaillée de ce sujet, contentons-nous de retenir de cette observation que le couple prix-rémunérations doit être considéré globalement et non en isolant ses éléments.

Le fait économique, c'est la difficulté de production de l'appareil industriel et le manque d'adaptation de l'offre à la demande ; cette inadéquation provoque la hausse autonome des rémunérations. Le problème ne peut être résolu qu'à long terme par les progrès de la formation professionnelle.

Les conséquences psychologiques, c'est que l'abondance de l'argent entraîne des demandes mal appréciées ou incontrôlées. Quelle que soit la part de l'épargne qui s'est investie dans la pierre, l'épargne courante demeure en grande partie liquide et ne représente, par conséquent, que de la consommation différée.

Propre à toute expansion, le phénomène d'anticipation ne doit pas être condamné ; mais il est évident que l'excès d'anticipation provoque l'excès d'inflation et crée ainsi un climat qu'il devient difficile de mesurer et de ressaisir.

Les effets à long terme de l'inflation n'apparaissent naturellement pas au jour le jour. D'une part, l'inflation procède à une sorte de redistribution des revenus au détriment des revenus fixes ou administrés ; c'est d'ailleurs l'une des explications de l'aggravation des disparités dues à la croissance, *a fortiori* quand cette croissance est animée par l'inflation. D'autre part, elle a des effets en chaîne : la hausse des prix grignote le pouvoir d'achat, peut entamer nos positions commerciales extérieures, ralentir nos exportations et donc faire baisser notre production, porter préjudice à l'emploi, compromettre nos balances extérieures et, finalement, mettre en cause la monnaie.

La lutte contre l'inflation a été entreprise dans ces conditions un peu partout dans le monde, notamment chez nous. Comment se pose au départ le problème ?

Si l'on se reporte aux hypothèses économiques formulées en 1972 pour 1973, on constate qu'elles prévoyaient l'éventualité d'une progression rapide des prix et des rémunérations. C'est bien ce qui s'est passé, et l'on ne doit donc pas s'en étonner. C'est ainsi que l'estimation de la hausse des prix en 1973 était fixée entre 5 et 6 p. 100, alors que cette hausse glisse vers 8 p. 100. En conséquence, il n'est pas surprenant, monsieur le ministre, que l'objectif que vous vous étiez fixé — maintenir la hausse un point en dessous de celle de nos partenaires — ne soit que partiellement atteint, puisque, si cela est vérifié avec la Grande-Bretagne, l'Italie et d'autres pays, il n'en va pas de même avec l'Allemagne, la hausse des prix dans ce pays, évaluée en septembre, ne s'établissant qu'à 6,4 p. 100.

Je ne dispose pas des chiffres américains ; mais, d'après les dernières informations, non contrôlées, les prix américains, après la flambée qu'ils ont connue en août, auraient subi un tassement très sérieux en septembre.

En effet, pratiquement partout, la lutte contre l'inflation a été entreprise : aux Etats-Unis, notamment, par un blocage temporaire des prix et des salaires ; en Grande-Bretagne, par un blocage temporaire des prix et un contrôle des salaires — mesure récente exposée par M. Heath — en Allemagne, par la mise en œuvre d'un plan extrêmement rigoureux — qui semble donner des résultats — comportant des ponctions sur les revenus et sur les investissements, et un ralentissement des travaux de l'Etat et des collectivités locales.

Je pourrais aussi citer le Brésil, bien que son économie soit différente des économies occidentales, parce que l'expérience brésilienne est intéressante. En effet les autorités de ce pays recherchent la maîtrise de l'inflation par un système permanent de correctifs monétaires jouant sur les prix et sur les rémunérations : effectivement, le taux de l'inflation brésilienne, encore très élevé, plus que le nôtre, s'abaisse d'année en année pour devenir acceptable.

En France, l'effort a été engagé dans deux voies différentes. Le premier axe, c'est la programmation contractuelle des prix, à mi-chemin de la liberté et du blocage, qui tient compte de la hausse du coût des matières premières. Cette politique,

à mon sens, a réussi, ainsi qu'en témoignent les indices propres aux produits manufacturés ; mais, par opposition, elle met en évidence le dérapage des prix alimentaires et des prix des services, et souligne par conséquent le caractère malheureux partiel de l'action entreprise.

L'autre axe de l'effort du Gouvernement, c'est la politique monétaire qui, renonçant à l'encadrement du crédit tel qu'il avait été pratiqué les années précédentes, s'est traduite par un système de réserves bancaires obligatoires, qui a obtenu des résultats puisque la progression des crédits financés par les banques s'est ralentie, passant de 23,7 p. 100 en décembre 1972 à 14 p. 100 en septembre 1973 ; et, sans doute, les résultats futurs confirmeront-ils cette inflexion.

Mais cette politique monétaire — il faut avoir le courage et la lucidité de s'en rendre compte — a aussi ses limites et ses dangers.

Elle a ses limites. D'abord, par réaction spontanée, à la diminution des liquidités répond un accroissement de la vitesse de circulation de la monnaie, ce qui, du point de vue économique, et sans sacrifier à la théorie quantitative, ne change rien.

Ensuite, la politique monétaire ne peut s'exercer sur les liquidités correspondant à l'épargne, qui s'élèveraient à 56,7 p. 100 du total des liquidités, ce qui est important. Cette situation souligne le phénomène de surconsommation que j'analysais tout à l'heure.

Enfin, le délai de réaction des prix par rapport aux variations de la masse monétaire révèle un décalage pouvant dépasser l'année. C'est peut-être à ce sujet qu'on pourrait se demander si cette politique n'a pas été engagée trop tard, compte tenu de l'ahondance du crédit qui a été distribué tout au long de l'année 1972.

Quoi qu'il en soit, et devant la multiplicité des sources d'inflation, seul le budget n'est pas responsable, pour la raison d'ailleurs bien simple que le Gouvernement a, avec raison, présenté et exécuté depuis plusieurs années des budgets en équilibre.

Examinons maintenant le budget pour 1974, en nous demandant s'il répond à la situation actuelle et aux objectifs fixés pour l'année prochaine.

Le projet de budget pour 1974 ressemblerait comme un frère au budget de 1973 s'il ne se caractérisait de deux manières : d'une part, c'est le premier budget qui enregistre aussi nettement le dérapage des prix ; d'autre part, c'est un budget qui va se trouver en quelque sorte ennoblé par le prestige que va conférer à la loi de finances l'amendement de justice fiscale déposé par le Gouvernement.

Ce budget, au même titre que celui de 1973, et peut-être plus encore, subit assurément plus de contraintes qu'il n'exerce de choix, et ces contraintes peuvent être chiffrées : ce sont celles que représentent les services votés et les mesures acquises, soit 87,5 p. 100 de la masse budgétaire.

Cela ne signifie pas pour autant que le Gouvernement retrouve sa liberté d'action pour les 12,5 p. 100 restants, car deux hypothèques pèsent sur ses choix : d'abord assurer l'équilibre financier du budget, ensuite obéir à une sorte de réflexe de prudence devant une situation internationale mouvante et qui peut devenir instable.

Quoi qu'il en soit, ce budget est présenté comme un budget équilibré et comme un budget neutre. Si vous le permettez, monsieur le ministre, nous allons en discuter.

Le projet de budget pour 1974 est présenté comme équilibré. Les dépenses n'excèdent pas les ressources et la progression d'ensemble des masses budgétaires reste en deçà de la progression de la production intérieure brute. Les chiffres le prouvent puisque la masse budgétaire augmente de 12,4 p. 100 par rapport à 1973, alors que l'augmentation de la production intérieure brute est estimée à 12,6 p. 100.

Mais ce qu'il est intéressant de noter, c'est peut-être moins l'évolution générale de ces masses budgétaires que la répartition interne des dépenses. En effet, on constate que les dépenses de fonctionnement des services civils s'accroissent par rapport à 1973 de 14,4 p. 100, alors que les dépenses d'équipement ne s'accroissent que de 10,5 p. 100. Le rapport général qui vous a été distribué, et qui porte d'ailleurs sur une longue période, étudie plus en détail cette évolution des structures budgétaires qui peut susciter quelques réflexions intéressantes.

On s'aperçoit, en effet, que le budget est devenu en grande partie un budget de fonctionnement, un budget de rémunérations, un budget d'aide sociale sur lequel le Gouvernement a peu de prise. Car, à partir du moment où des recrutements de personnels deviennent inéluctables, la hausse des crédits ainsi motivée est quasi mécanique.

En fait, ce budget est le reflet de notre société, avide de bien-être et soucieuse de sécurité.

Si donc on ne peut pas toucher à cet ensemble budgétaire — je pense notamment à l'hypothèque que font peser les recrutements indispensables faits au titre de l'éducation nationale — il convient désormais d'étudier et d'analyser les dépenses intérieures des ministères ; en d'autres termes, le problème posé est celui de la structure et de la gestion des administrations. C'est une direction vers laquelle les experts et le Parlement seront nécessairement engagés dans les années qui viennent.

Le budget d'équipement accuse un progrès par rapport à celui de 1973 en crédits de paiement. Si l'on tient compte des autorisations de programme, qui ne sont d'ailleurs que des engagements de dépenses potentielles, et des fonds d'emprunt destinés aux autoroutes et aux télécommunications, on constate une progression globale de 18 p. 100, ce qui est très normal, compte non tenu, bien entendu, de la hausse des prix.

Ainsi, la débudgétisation, illustrée par les fonds d'emprunt, a relayé l'effort d'investissement de l'Etat. Et cet effort d'investissement peut se mesurer : sur la base 100 en 1958, il est en 1973 à l'indice 234, alors que la progression des dépenses de fonctionnement est assortie de l'indice 416. Ces deux chiffres marquent bien l'évolution de la structure budgétaire.

S'agissant toujours des dépenses d'équipement, il vous intéressera sans doute de savoir que le Plan s'exécute normalement à un niveau compris entre la branche supérieure et la branche inférieure de la fourchette prévue. En fait, les situations sont disparates d'un secteur à l'autre. Mais relevons, pour nous en féliciter, le cas des logements financés qui dépasseront les objectifs fixés par le VI^e Plan.

Nous aurions aimé, dans la mesure où les objectifs du Plan ne donneront pas lieu à une procédure de révision à mi-parcours, disposer avant la discussion budgétaire d'un compte rendu d'exécution du Plan, ce qui aurait éclairé notre débat.

Sur les dépenses militaires, un mot seulement pour prévenir les arguments qui sont ordinairement avancés à leur sujet. Elles s'analysent par une baisse relative puisque leur progression est de 11 p. 100 seulement, encore que les crédits prévus permettront l'exécution de la loi de programme militaire.

Quant aux crédits affectés directement ou indirectement à la solidarité nationale, ils ne peuvent être, vous l'imaginez, qu'en augmentation. Je ne citerai qu'un exemple : le minimum vieillisse, qui va être relevé en deux temps en 1974, aura doublé en moins de cinq ans.

En revanche, la commission des finances a jugé insuffisante la revalorisation des rentes viagères, qui reste légèrement en deçà de l'indice des prix. Nous en reparlerons le moment venu.

Selon la règle, saluons en passant le budget de l'éducation nationale, qui demeure nettement le premier dans l'ensemble du budget national, ce dont personne ne s'étonnera.

Apprécié non point en termes budgétaires, mais en termes économiques, le budget social de la nation aura augmenté de 72 p. 100 en quatre ans, ce qui représente un prélèvement de 23 p. 100 sur la production intérieure brute, et dès cette année son volume va dépasser celui du budget général.

Il s'ensuit évidemment quelques problèmes, et l'Assemblée sera certainement d'accord pour souhaiter que le Parlement puisse être saisi du budget social de la nation, d'autant plus que la hausse constante des cotisations sociales, conjuguée avec les prélèvements obligatoires, est de nature à modifier les vœux qu'on peut avoir sur la pression fiscale.

A ce sujet, il est probable que les ressources du budget de 1974 ont été prévues en sous-évaluation par rapport au mouvement des prix. On peut penser, par exemple, que la T. V. A., qui est notre impôt évolutif et productif par excellence, aura un rendement supérieur aux prévisions, de même que l'impôt sur le revenu, puisque le jeu du barème progressif permet de récupérer une partie de la hausse nominale des rémunérations.

La loi de finances est illustrée, je l'ai dit, par l'amendement de justice fiscale, dont deux ou trois points sont à retenir.

Le premier, c'est la réforme du barème, dans lequel toutes les décotes, les minorations, les franchises sont réincorporées. Ce barème, infiniment simplifié, marquera aussi une évolution vers l'équité par un allègement de l'impôt pour les petits contribuables — notamment par la création d'une tranche à 5 p. 100 — et au contraire par des impositions plus rigoureuses en haut de l'échelle. Nous aurons l'occasion d'en reparler au cours de l'examen des articles.

Une autre caractéristique de cet amendement de justice fiscale, c'est une normalisation de l'imposition des sociétés et de l'imposition des placements immobiliers et financiers. Sur ce sujet, la commission des finances a retenu plusieurs amendements, dont la philosophie est d'éviter la brutalité de la rétroactivité, qui n'est point dans la tradition législative française.

Nous nous félicitons, bien entendu, du rééquilibrage que cet amendement de justice fiscale esquisse : rééquilibrage au sein de l'impôt sur le revenu, en allégeant la charge pour les petits, en frappant les plus gros ; et peut-être aussi une ouverture timide mais intéressante vers un rééquilibrage entre les impôts directs et les impôts indirects dans la mesure où, dès cette année, la croissance des premiers est supérieure à la croissance des seconds.

Sans doute de nombreux progrès restent-ils encore à faire pour parvenir à la notion de justice sociale que est la nôtre, mais nous ne marchandons pas, sur ce plan, notre accord à l'orientation nouvelle que le Gouvernement donne ainsi à la fiscalité. Vous avez fait beaucoup, monsieur le ministre, pour moderniser les impôts. Je pense que, lorsque vous aurez pu substituer à votre formule « impôt égal à revenu connu égal » la formule « impôt égal à revenu réel égal », vous aurez parachevé votre œuvre, encore qu'il ne faille pas se dissimuler la distance qui sépare le connu du réel ; c'est peut-être en cela, d'ailleurs, que la fiscalité rejoint la métaphysique.

J'en viens aux deux mesures qui ont suscité non seulement des réserves de la commission des finances, mais des votes négatifs : la retenue à la source, et le fameux article 11.

En ce qui concerne la retenue à la source, le texte du Gouvernement n'a pas paru acceptable à la commission des finances dans la mesure où il constituait une sorte d'habilitation du Gouvernement par le Parlement, et dans des conditions qui n'étaient d'ailleurs peut-être pas strictement conformes à la lettre de l'article 34 de la Constitution, qui prévoit que le taux, l'assiette et les modalités de l'impôt sont du domaine de la loi.

Mais la commission n'a pas été pour autant négative, car elle a adopté un amendement invitant le Gouvernement à présenter dans un délai raisonnable un projet complet, définissant les modalités de la retenue à la source, ce qui permettra au Parlement de se prononcer, non pas les yeux fermés, mais, comme il se doit, les yeux ouverts.

Quant à l'article 11, qui a été repoussé par la commission des finances, je n'entrerai pas pour l'instant dans le débat qui s'engagera nécessairement au moment de la discussion des articles. Je voudrais simplement dire que la commission des finances n'a pas contesté la philosophie ni même, à certains égards, le bien-fondé d'une solidarité nationale, mais que le mécanisme appelle de nombreuses observations. C'est ainsi qu'elle n'a pas très bien compris ce jeu qui consiste à la fois à fiscaliser partiellement et à débudgétiser, en laissant aux régimes sociaux le soin de prendre en charge la part dont l'Etat se débarrasse.

Mon observation portera essentiellement sur le principe de la présentation d'une réforme tellement novatrice que nous aurions été nombreux à préférer un débat spécifique à une disposition de la loi de finances. Du fait qu'il s'agit d'une innovation, on peut regretter que ce projet ait été traduit par avance dans la loi de finances et qu'il participe du même coup à l'équilibre budgétaire. A défaut de voter l'article 11, il apparaîtrait un déficit de l'ordre de 1.300 millions, déficit au demeurant modeste sur un total de 224 milliards.

Ce ne sont donc pas les chiffres qui sont en cause dans cette affaire, c'est le principe même de l'équilibre auquel nous tenons, comme vous, et qui constituait d'autant plus un symbole que ce projet de budget nous était présenté comme neutre.

A quoi répond donc ce principe de neutralité budgétaire ?

J'avoue que cette sorte de budget asexué nous a quelque peu déconcertés. Il convenait donc de réfléchir à cette notion nouvelle de neutralité budgétaire. S'agit-il de ne pas nourrir la demande, qui subit déjà l'inflation, ou s'agit-il de ne pas restreindre la demande ?

S'il s'agit de ne pas nourrir la demande, nous ne pouvons qu'être d'accord, et je dirai même que c'était là l'exigence minimale d'un budget dans l'actuel climat inflationniste.

Mais — c'est la seule question que je pose — une politique budgétaire qui ne participe pas activement à la lutte contre l'inflation ne participe-t-elle pas, en définitive, passivement au développement de l'inflation ? Je m'explique.

Nous nous trouvons devant une masse de crédits de fonctionnement qui concernent, par excellence, des dépenses courantes et de consommation. On peut donc se demander s'il s'agit de ne pas restreindre la demande.

Une telle question n'est ni absurde ni insolite car l'ensemble du budget repose effectivement sur une hypothèse, celle du ralentissement de l'activité internationale et de son incidence éventuelle sur nos propres affaires. Je comprends donc parfaitement que le Gouvernement, soucieux d'être prêt à réagir, veuille disposer d'une masse lui permettant de relancer une activité fléchissante. Cela justifie la mise en place d'un fonds d'action conjoncturelle.

Somme toute, l'hypothèse budgétaire et — au-delà du budget — économique de 1974, c'est la poursuite d'une forte croissance, accompagnée d'un certain ralentissement de l'inflation. Il est normal qu'une telle hypothèse conduise à une sorte d'expectative. C'est, je crois, ce qu'il faut entendre par l'expression que vous avez employée, monsieur le ministre, de « budget à variantes prêt à agir d'un côté ou de l'autre ».

Certes, vous pourrez agir d'un côté grâce au fonds d'action conjoncturelle ; mais je ne vois pas actuellement comment vous pourrez agir de l'autre côté en cas d'accélération de l'inflation. Car beaucoup d'incertitudes demeurent sur l'évolution de la conjoncture et elles s'expriment en probabilités et en aléas.

Les probabilités visent la normalisation des approvisionnements agricoles et une certaine stabilisation des cours des matières premières. Elles ont été évaluées avant que n'interviennent les hostilités au Moyen-Orient, lesquelles sont fort heureusement en voie de règlement, mais ont eu une incidence sur le prix de l'énergie.

Il est évident que les pays importateurs de pétrole, en premier lieu le nôtre, ne pourront que subir les effets de cette hausse des prix.

Les aléas sont un peu théoriques, mais il est nécessaire de les évoquer pour la bonne ordonnance de la démonstration. Ils concernent soit une stagnation de l'activité à l'étranger avec ses incidences commerciales et probablement monétaires, soit l'accélération de l'inflation par l'échec des politiques de freinage.

Mais l'hypothèse la plus vraisemblable et la plus grave serait la poursuite dans notre pays d'une inflation interne malgré l'assainissement du climat international. C'est aussi, de toute évidence, l'hypothèse la plus difficile à aborder pour le Gouvernement.

Nous ne pouvons que souscrire à l'objectif du Gouvernement, et appuyer sa réalisation, puisqu'il a été défini comme une politique de lutte contre l'inflation, assurant le maintien de notre compétitivité et du plein emploi. Il serait difficile de n'être pas d'accord sur cet objectif ainsi formulé. En revanche, on peut discuter sur les moyens d'y parvenir.

C'est un fait que les moyens partiels, aussi méritoires qu'ils aient été, tels que la politique d'encadrement des prix industriels ou la politique monétaire, se sont révélés insuffisants — j'ai dit pourquoi. J'entends bien aussi qu'on ne peut pas agir brutalement sur la demande au cas où un fléchissement extérieur viendrait à avoir des incidences sur notre propre activité, incidences qui s'ajouteraient aux effets d'une compression de la demande. Nous comprenons donc la politique prudente du Gouvernement qui, à cet égard, a le souci de juguler l'inflation sans casser l'expansion.

Mais tout le monde sera d'accord, y compris le Gouvernement — je n'en doute pas un seul instant — sur le fait que cette politique prudente ne doit pas s'orienter vers une sorte d'attentisme qui serait chargé de l'espérance d'une désinflation spontanée grâce à l'influence de l'extérieur. Car quelle que soit l'action internationale et l'action européenne qu'il y a incontestablement intérêt à conjuguer, les résultats d'une lutte contre l'inflation ne peuvent finalement provenir que de nos propres efforts.

Pour paraphraser la formule que Tite Live emploie dans son Histoire romaine : « Les peuples ne peuvent supporter à la fois leurs vices et leurs remèdes », je dirai que l'heure est venue pour nous et en premier lieu pour le Parlement de choisir entre nos maux et leurs remèdes.

A partir du moment où l'inflation, mal multiforme, attaque sur tous les fronts, il faut riposter sur tous les fronts. Je pense ne pas pouvoir donner de meilleure définition d'une politique globale.

Que cette politique globale doive nécessairement comporter une politique des coûts et revenus, cela me paraît évident. Il ne m'appartient pas de la définir. Qu'il me soit permis cependant d'affirmer, pour dissiper toute équivoque et toute interprétation erronée, qu'une politique des coûts et des revenus est tout le contraire d'une police des salaires ; elle consiste à coordonner les prix et les rémunérations de telle façon que le pouvoir d'achat soit amélioré par la garantie d'un taux de participation à la productivité. Bref, une politique des coûts et des revenus, n'est autre que la généralisation des contrats de progrès à l'ensemble de l'économie.

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Maurice Papon, rapporteur général. Je n'insisterai pas sur l'aspect conjoncturel d'une politique des coûts et des revenus ni sur son aspect à long terme, qui doit normalement

prendre place dans un Plan — peut-être le VII^e — qui permettrait certainement de prévenir les effets pervers de l'inflation dans l'avenir, car l'inflation n'est pas un phénomène épisodique dans des cycles d'expansion, et qui servirait sans doute certaines des ambitions que nous avons toujours dans l'esprit et dans le cœur.

Répondant à l'appel que la plus haute autorité de l'Etat a lancé au cours de sa dernière conférence de presse et répondant aussi à votre propre souci, monsieur le ministre de l'économie et des finances, je dirai, pour conclure, que seule une politique concertée nous permettra d'éviter une politique contraignante.

Au terme de cet exposé, mes chers collègues, je tâcherai de répondre aux interrogations qui nous ont servi de cadre de développement : la conjoncture paraît avoir non seulement confirmé mais dépassé les prévisions optimistes quant à l'expansion ; elle a introduit un élément de dégradation par l'accélération de l'inflation ; le budget de 1974 est un bon budget, correct, honnête et propre à assurer la vie de la nation pendant l'exercice 1974.

Ce budget répondra-t-il à la situation économique telle que je l'ai définie ? En tout cas il n'en compromettra pas le cours, et l'euphorie inflationniste n'est assurément pas propice à l'application de la loi de l'effort.

Paul Valéry définissait l'homme moderne comme « enivré de dissipations ». Aucun terme ne peut mieux définir le phénomène inflationniste que celui de dissipation. Au fond, ce sont ces dissipations que les hommes d'Etat et les hommes politiques doivent affronter et, dans la confusion quotidienne, au milieu des péripéties, leur secret est de pouvoir les affronter en se faisant toujours à la fois une certaine idée de la France et une certaine idée de l'homme. Car, à travers les chiffres budgétaires, à travers les colonnes de comptes, à travers les indices qui rendent compte de nos efforts et de nos résultats, ce sont des options qui sont posées, ce sont des volontés qui s'affirment et c'est finalement un destin qui se dessine. Ce destin, il faut savoir si nous voulons à l'avenir le subir ou le choisir. Or, à cet égard, il n'y a pas à hésiter entre les maux et leurs remèdes.

C'est pourquoi, mes chers collègues, le moment venu, je vous demanderai d'approuver le projet de loi de finances pour 1974, afin que le Gouvernement, sûr de notre appui, puisse engager l'action d'ensemble que la situation commande et dont le succès sera celui de tous les Français. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

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

M. Valéry Giscard d'Estaing, ministre de l'économie et des finances. Mesdames, messieurs, le 24 mai dernier, au début de la législature, je vous présentais à cette tribune les objectifs de la politique économique du Gouvernement. Ces objectifs — vous vous en souvenez — étaient au nombre de trois : faire franchir une nouvelle étape à la puissance économique de la France ; mettre cette puissance économique au service de la transformation de notre société dans le sens d'une plus grande justice ; contribuer à un ordre international meilleur.

Ma tâche est aujourd'hui à la fois plus précise et plus détaillée, puisqu'elle consiste à vous exposer comment la politique économique et le budget devront, en 1974, servir à atteindre ces objectifs.

C'est pour moi un grand privilège que de venir vous présenter le projet de loi de finances ; c'est, si j'ose dire, mon jour de l'année (*Sourires sur les bancs des républicains indépendants*), celui pendant lequel je peux vous exposer l'ensemble de la politique économique, budgétaire et financière de la France.

Cette année, la présentation du projet de loi de finances est particulièrement importante car, comme chacun le pressent, l'année 1974 sera une année difficile du point de vue économique à la fois pour la France et pour les autres pays.

On m'excusera, je l'espère, de ne me montrer ni péremptoire ni théâtral, d'aller chercher les faits où ils sont et de poser les problèmes avant d'essayer de les résoudre, comme le veut la nature de mon sujet et la circonstance dans laquelle nous nous trouvons. Ce n'est pas une conférence, car vous n'êtes plus des étudiants. Ce n'est pas non plus une représentation, car vous n'êtes pas des spectateurs. Il s'agit, en réalité, d'une explication, qui a pour objet de permettre à la fois aux membres de la majorité de mieux connaître et de mieux comprendre la politique qu'ils soutiennent et aux membres de l'opposition de mieux analyser la politique qu'ils critiquent.

On peut d'ailleurs se demander si la politique économique n'entrera pas un jour dans le domaine de ce qu'on appelle la politique bipartisanne que nous commençons à pratiquer — il est frappant de le constater — sur le plan européen, lorsque nous tentons en Europe d'harmoniser les politiques économiques avec des gouvernements dont certains partagent nos options politiques, mais dont d'autres ont une conception et des orientations différentes, ces divergences n'empêchant nullement de réaliser une harmonisation.

Cette politique bipartisanne que nous pratiquons au-delà de nos frontières, peut-être pourrions-nous à l'avenir, envisager de la pratiquer dans cet hémicycle.

Les explications que je fournirai aujourd'hui ont un double but : pour vous (*L'orateur se tourne vers les bancs de la majorité*), vous faire bien connaître la politique que vous soutenez ; pour vous (*L'orateur se tourne vers les bancs de l'opposition*), susciter un doute dans vos esprits. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et sur quelques bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Je traiterai successivement de l'année 1974, de la politique économique, de la présentation du projet de budget pour 1974 et enfin de notre initiative en matière de justice fiscale.

Je commencerai, comme il convient, par l'année 1974. Il s'agit non pas, comme on le dit quelquefois, de la prévoir, mais plutôt de la concevoir. Nous vivons, en effet, dans un monde tourmenté, incertain — j'aurai l'occasion d'en fournir l'illustration tout à l'heure — et il serait parfaitement vain de chercher à prévoir à la décimale près les caractéristiques économiques d'une période qui n'est pas encore ouverte et qui s'étendra sur douze mois.

A cet égard, certaines des critiques qui sont présentées périodiquement et dont nous entendrons certainement l'écho au cours de la discussion générale témoignent d'une certaine méconnaissance des réalités de la science économique contemporaine. On peut actuellement concevoir, mais il ne serait pas réaliste de chercher à prévoir dans le détail quelle sera l'évolution économique de la France jusqu'à la fin de l'année 1974.

Pour concevoir l'année 1974, il faut la placer à l'intersection de deux éclairages : celui de l'année 1973, qu'elle prolonge, et celui de l'environnement international.

Nous commençons à bien connaître l'année 1973 puisque le soleil a déjà parcouru dans le ciel plus des trois quarts de sa trajectoire. M. le rapporteur général a indiqué quelles en étaient les caractéristiques. Mais il me sera permis d'y revenir à mon tour.

L'année 1973 est une année de croissance non seulement forte mais en réalité exceptionnelle ; c'est une année dans laquelle la croissance est due à l'ensemble des composants de la demande, c'est-à-dire la consommation, l'investissement et l'exportation ; c'est une année où les grands équilibres ont été préservés et où les fruits de la croissance ont été répartis avec une préoccupation de justice sociale ; c'est, enfin, une année marquée par une forte inflation qui a eu tendance, dans le second semestre, à connaître une certaine accélération.

C'est donc une année de croissance non seulement forte, mais exceptionnelle.

Les documents que vous avez sur vos pupitres font apparaître une nette révision en hausse des prévisions relatives à la croissance en 1973 : 6,6 p. 100 en volume, alors qu'on avait envisagé le taux de 5,8 p. 100 dans les documents élaborés l'année dernière. Ce supplément de 0,8 p. 100 représente huit milliards de francs. C'est donc 140 francs de plus par personne ou 560 francs pour un ménage ayant deux enfants, qui, du fait de ce supplément de croissance, auront été mis à la disposition des Français, sous la forme de revenus directs ou indirects.

Cette croissance exceptionnelle prolonge d'ailleurs la croissance des années précédentes et j'aurai l'occasion d'y revenir. Une telle succession d'années de forte croissance marquera, à mon avis, du point de vue de l'histoire économique, la période que nous traversons, celle dans laquelle, mesdames, messieurs les députés, vous aurez assumé vos propres responsabilités.

Cette forte croissance est due à l'augmentation de tous les éléments de la demande.

La consommation, en volume, a été légèrement supérieure aux prévisions : elle a crû de 5,8 p. 100 contre 5,6 p. 100.

La progression est également plus forte que prévu pour les investissements : 8,2 p. 100 contre 6 p. 100. Cette progression s'observe aussi bien pour les investissements productifs des entreprises que pour les investissements collectifs de l'Etat et des collectivités locales.

L'augmentation est également sensiblement plus forte que prévu pour l'exportation, puisqu'elle s'établit à 13,8 p. 100 contre 11,2 p. 100.

La comparaison de ces trois différences a valeur d'information : la consommation a progressé un peu, les investissements davantage, les exportations plus encore, ce qui est caractéristique d'une croissance économique saine.

Cette croissance a été réalisée dans le respect des grands équilibres.

Equilibre du commerce extérieur, puisque, finalement, notre excédent commercial sera légèrement supérieur à nos prévisions et dépassera sans doute huit milliards de francs.

Equilibre budgétaire. Je me souviens des alarmes répandues, notamment avant la dernière consultation électorale législative, quant à la réapparition du déficit budgétaire français. Je peux vous rassurer *a posteriori* sur ce point : le budget de 1973 sera exécuté en équilibre, malgré la très forte anticipation qui avait consisté à réduire massivement les taux de la T. V. A. au début de l'année.

Equilibre financier, c'est-à-dire équilibre de l'épargne, puisque le taux d'épargne des ménages reste très élevé en 1973 : 16,7 p. 100 contre 14,9 p. 100 en 1969.

Equilibre de l'emploi — auquel les Français sont particulièrement sensibles — puisque, au cours de l'année, le nombre des créations d'emplois industriels a été de 134.000, soit plus du double des prévisions du Plan.

Si l'on compare les chiffres de septembre 1973 — les derniers connus — à ceux de septembre 1972, on constate que le nombre des demandes d'emploi a augmenté, mais que le nombre des offres d'emploi a progressé davantage encore et que la différence entre les deux s'est sensiblement réduite, puisqu'elle était de 200.000 en septembre 1972 et de 150.000 en septembre 1973.

De même, l'enquête approfondie qui est faite par l'institut national de la statistique chaque année, au printemps, sur la population active à la recherche d'un emploi fait apparaître un diminiution de cette population de 57.000 personnes.

Donc, la croissance a été réalisée dans le respect des grands équilibres et la réalité physique de l'économie française en 1973 est exceptionnellement favorable. Je sais qu'il est toujours imprudent de faire état d'une situation satisfaisante dans notre pays. Cependant, l'objectivité conduit à cette constatation.

La situation, du point de vue physique, c'est-à-dire de ce qui est produit, épargné, investi, exploité, est favorable et elle a permis de distribuer dans le sens d'une plus grande justice les ressources ainsi créées.

C'est ainsi que le S. M. I. C., qui a atteint 1.000 francs par mois le 1^{er} juillet pour la durée moyenne de travail des Français, a progressé en un an de 21 p. 100, que les prestations du minimum vieillesse versées aux personnes âgées — je parle sous le contrôle de M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale — ont augmenté en dix-huit mois, du 1^{er} janvier 1972 au 1^{er} juillet 1973, d'environ 33 p. 100, que le pouvoir d'achat général des ménages, en 1973, s'accroît d'un peu plus de 6 p. 100.

Mais, contrastant avec ces résultats physiques positifs, il y a l'ombre de la forte inflation qui a pesé sur l'économie française au cours de cette année et qui marque depuis quelques mois une tendance à l'accélération.

Nous avons entrepris, vous vous en souvenez, au début de 1973, une action de lutte contre l'inflation, notamment par la réduction de la taxe sur la valeur ajoutée ; effectivement, pendant les quatre premiers mois de l'année, la progression des prix à la consommation a été faible : 1,3 p. 100. Puis elle a marqué une tendance à l'accélération, la progression atteignant, au cours des quatre mois suivants, 3,2 p. 100.

Vous disiez tout à l'heure, monsieur le rapporteur général, que, jusqu'ici, nous avions tenu notre objectif d'une hausse des prix inférieure à la hausse moyenne que connaissent nos partenaires. Mais nous sommes à l'intersection de la courbe et nous risquons de dépasser la progression moyenne de leurs prix.

L'année 1974 sera marquée par deux influences : la continuité avec l'année 1973, d'une part, l'environnement international, d'autre part. L'année 1973 a été marquée par un environnement international particulièrement perturbé. J'admire d'ailleurs à cet égard l'indifférence avec laquelle on traite l'ampleur des secousses qui ont ébranlé l'économie mondiale au cours de cette année.

Sur le plan monétaire, je vous rappelle qu'en 1973 quatre changements de parités sont intervenus entre les grandes monnaies, que quatre monnaies de plus flottent actuellement, que l'amplitude des changements de parités entre le franc et les autres grandes monnaies au cours des neuf premiers mois de cette année a été telle que, pour le dollar, l'écart entre la cotation maximum et la cotation minimum est de 24 p. 100 et que, pour la livre, le même écart est de 17 p. 100.

Cette profonde perturbation de l'environnement extérieur a retenti sur les cours des matières premières. Vous avanciez à ce sujet un chiffre, monsieur le rapporteur général : j'en

citerai deux. Les matières premières dont les cours sont exprimés en livres sterling ont vu leurs prix progresser en un an de 95 p. 100, et celles dont les cours sont exprimés en dollars d'un peu plus de 50 p. 100 — chiffre que vous avez cité. Pour un pays comme le nôtre qui, pour de nombreux produits, s'approvisionne en totalité sur les marchés internationaux, on imagine l'ampleur de la perturbation ainsi introduite dans son économie. Perturbation encore accrue par le désordre du système monétaire international, sorte de caisse de résonance qui amplifie tous les écarts enregistrés sur le marché des changes ou sur celui des matières premières.

Dans ces conditions, comment peut-on concevoir l'année 1974 avant d'entreprendre la confection de son budget ?

Il faut d'abord faire une hypothèse sur ce que sera l'environnement international l'année prochaine. Nous avons retenu l'hypothèse, naturellement sujette à caution, que la croissance économique et aussi l'inflation connaîtront un certain ralentissement. C'est, je le répète, une hypothèse : il ne nous appartient évidemment pas d'en décider, mais d'en apprécier la probabilité.

Les chiffres que nous avons retenus figurent dans nos comptes économiques. En 1973, la croissance économique dans le monde sera de 5,7 p. 100 en volume ; nous pensons que, l'année prochaine, elle devrait être de 4,4 p. 100, soit 1,3 p. 100 de moins. La progression du produit national brut sera en 1973 de 7,2 p. 100 ; nous pensons que, l'année prochaine, elle devrait être de 5,8 p. 100, soit 1,4 p. 100 de moins.

Telle est l'hypothèse de ralentissement modéré de la croissance des prix que nous avons retenue. Cependant, nous avons également étudié deux variantes, en raison des incertitudes qui régissent nécessairement en ce domaine.

La première variante correspond à une certaine accélération de l'inflation en 1974. Mais à l'examen des données du problème, elle apparaît pour nos partenaires étrangers — je ne dis pas pour la France — comme peu probable.

Il semble, en effet, que l'évolution des cours des matières premières, à l'exception du pétrole dont j'aurai à parler tout à l'heure, connaisse un certain plafonnement et même, depuis septembre, un certain fléchissement. Ce mouvement aurait pu être interrompu par les événements qui viennent de se dérouler au Proche-Orient, mais à l'heure actuelle, la tendance se maintient. De plus, dans les grandes économies mondiales, telles celles des Etats-Unis ou de l'Allemagne fédérale, on assiste à un certain ralentissement de la demande, lequel exclut, semble-t-il, pour l'an prochain, le risque d'une accélération de l'inflation.

Pour ces raisons, nous n'avons pas retenu la variante d'une accélération de l'inflation dans le monde en 1974.

La deuxième variante est celle d'un ralentissement plus marqué de l'activité économique mondiale. Nous avons cherché à connaître quelles en seraient les conséquences pour l'économie française. A cet égard, et pour répondre à certaines demandes présentées notamment par la presse, je vais voir s'il est possible de publier les documents qui nous ont servi de base de réflexion.

Dans cette deuxième variante, nous imaginons que la croissance économique mondiale sera, non pas de 4,4 p. 100, mais seulement de 2,9 p. 100, le taux moyen qui a été observé en 1971.

Dans cette hypothèse, la croissance économique française serait plus faible d'environ un point, ce qui se traduirait par une augmentation du nombre des demandeurs d'emploi de l'ordre de 40.000. Fait très significatif : malgré un tel ralentissement de notre croissance, s'accompagnant des problèmes sociaux que l'on imagine, il n'y aurait pas, en réalité, de modération de l'inflation en France.

Cela tient à la nature de l'inflation dans notre pays que je vais analyser devant vous avant d'en tirer les conséquences sur nos perspectives pour 1974.

Naturellement, ce phénomène de l'inflation, il faut l'étudier dans un esprit aussi objectif et scientifique que possible. Il ne faut pas se contenter de déclarations ni de déclamations, car on ne combat pas l'inflation sur la scène de la Comédie-Française ! (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République et de l'union centriste.*)

L'inflation que nous connaissons est un phénomène complexe qui tient à la fois à des causes externes et à des causes internes. Il me semble que les premières sont responsables pour les deux tiers à peu près de notre inflation et les secondes pour un tiers.

Ces causes externes, quelles sont-elles ? C'est d'abord ce que j'appellerai l'inflation par la pénurie mondiale, pénurie qui a caractérisé, vous le savez, un certain nombre de marchés de principaux produits — la viande au début de cette année, les

oléagineux au printemps dernier, les céréales au cours de la dernière campagne — et, en même temps, certaines matières premières industrielles dont les cours ont augmenté dans les proportions considérables que je rappelais tout à l'heure : 95 p. 100 pour les prix des produits exprimés en livres sterling, 50 p. 100 pour les prix des produits exprimés en dollars.

Cette augmentation représente une hausse plus forte, pour la période de temps que nous observons, que celle, que citent tous les manuels d'économie politique, qui a accompagné la guerre de Corée en 1951. L'économie mondiale a dû absorber cette année une hausse des cours des matières premières plus importante que celle qui avait profondément désorganisé l'économie mondiale voici vingt ans.

La deuxième cause de cette inflation, après l'inflation par la pénurie, c'est ce que j'appellerai l'inflation par la contagion extérieure. L'absence de concurrence entre des pays dont les prix augmentaient dans des proportions comparables, et en général supérieures aux nôtres, et les changements de parité des monnaies effectués par nos partenaires commerciaux conduisaient à une certaine pression à la hausse des rémunérations par comparaison avec la situation des pays voisins, problème que les députés des régions frontalières connaissent parfaitement.

Au surplus, les effets des incertitudes du système monétaire international amplifiaient ces phénomènes d'inflation. Or il est parfaitement clair que nous sommes dépourvus de tout moyen d'agir sur ces causes. La place de l'économie française dans l'économie mondiale, l'ampleur de ces phénomènes, l'absence de production d'un grand nombre de matières premières sur notre sol font que nous ne pouvons pas avoir la prétention d'influer sur les facteurs d'inflation. Plus exactement, une seule politique aurait permis d'atténuer cette forme importée d'inflation, mais elle était techniquement irréalisable : c'eût été une forte réévaluation du franc.

Depuis le début de l'année, notre monnaie a connu une certaine appréciation de fait par rapport au dollar et à la livre, puisque ces deux monnaies ont été dévaluées, par rapport au franc, l'une de 17 p. 100 et l'autre de 14 p. 100. Mais il aurait fallu, pour annuler l'effet des hausses de matières premières, aller bien au-delà de cette appréciation de fait et décider une réévaluation très considérable. Or une telle politique aurait été tout à fait irréaliste, car si, au niveau actuel du franc, nous avons un excédent de notre commerce extérieur, cet excédent est modéré. Il suffit d'analyser notre commerce extérieur pour constater que nous ne sommes pas dans la situation des Allemands, des Japonais et des Néerlandais, qui ont une telle position sur certains marchés extérieurs qu'ils peuvent, sans mettre en cause leur équilibre commercial, réévaluer fortement leur monnaie. Notre situation est différente.

Déjà, le niveau actuel du franc pose un problème sérieux de compétitivité pour un assez grand nombre de secteurs de notre économie. C'est pourquoi, d'un point de vue technique, une réévaluation du franc aurait été une mesure complètement irréaliste.

Il peut se faire que, dans quelques années, lorsque la structure de notre commerce extérieur aura été modifiée, lorsque nous aurons acquis des positions plus fortes sur des marchés plus nombreux, et notamment sur des marchés lointains, il soit possible d'utiliser la variable monétaire. Mais nous ne pouvons pas le faire actuellement ; il serait irréaliste de l'envisager.

Donc, nous sommes en réalité sans pouvoir sur cette inflation extérieure. C'est pourquoi nous ne pouvons faire, à ce sujet, qu'une hypothèse pour 1974 : celle d'une certaine modération.

Mais il existe également des causes internes d'inflation, qui sont, à mes yeux, au nombre de deux.

A la fin de 1972, on notait, d'une part, une liquidité excessive dans notre économie, qui a déterminé la politique de crédit engagée en juillet 1972 et qui s'est développée tout au long de cette année, et, d'autre part, une évolution très forte des revenus et des rémunérations de toute nature.

Je citerai quelques chiffres.

Je rappelle que la croissance a été de 6,6 p. 100 en 1973. Pour l'année prochaine, notre objectif est de 5,5 p. 100. Cela vous donne l'ordre de grandeur du volume des biens physiques dont disposera l'économie française.

Quel est alors l'ordre de grandeur en matière de revenus ?

Les revenus des ménages, tous revenus compris, auront progressé d'environ 13,5 p. 100 en 1973. Si l'on examine la décomposition de ces revenus dans le détail, on s'aperçoit qu'ils sont tous proches de ce chiffre : la masse des salaires distribués aura progressé d'environ 14 p. 100, la masse des profits et des revenus des entreprises, d'environ 13,5 p. 100 et le revenu des producteurs agricoles — la moyenne étant établie sur deux années, 1972 et 1973 — d'environ 13,8 p. 100.

On s'aperçoit que, par rapport à des biens physiques qui augmentent de 6,6 p. 100 au cours d'une année et de 5,5 p. 100 au cours de l'année suivante, la progression du total des revenus distribués en France s'inscrit dans une fourchette qui se situe à l'heure actuelle entre 13 p. 100 et 14 p. 100 par an.

Il y a là manifestement une cause d'inflation par les coûts, qui apparaît dès que l'on veut bien conduire une analyse objective.

Quels sont alors, compte tenu de ces éléments extérieurs et intérieurs, les objectifs que nous envisageons pour 1974 ? Je parle de l'année 1974 telle que nous la concevons et non — je le dis à l'intention de M. Bouilloche qui me cherchera querelle sur ce sujet et auquel je répondrai — telle que nous la prévoyons. En effet, je le répète, il est impossible, du point de vue de la science économique, d'annoncer à l'heure actuelle, à la décimale près, le chiffre de la croissance économique ou de l'évolution des prix ou du commerce extérieur sur une période de quinze mois.

Selon nous, l'année 1974 serait caractérisée par une croissance de 5,5 p. 100 en volume, donc un peu moins forte que celle de 1973, mais qui s'inscrirait dans la continuité de la progression actuelle de notre économie au deuxième semestre et qui se situerait, je le rappelle, à un point au-dessus de la progression moyenne constatée dans les autres pays du monde.

Cette croissance résulterait d'une progression de la consommation égale à nos prévisions initiales pour cette année — 5,6 p. 100 — d'une progression des investissements légèrement supérieure à notre prévision initiale — 6,2 p. 100 — et d'une progression plus forte des exportations, qui serait de 12 p. 100.

De ce fait, notre excédent commercial resterait de l'ordre de huit milliards de francs, donc comparable à celui de cette année.

En ce qui concerne les prix et les rémunérations, le compte établi fait apparaître la possibilité d'une certaine modération.

L'évolution des prix, telle qu'elle est perçue par l'opinion publique, c'est-à-dire celle des prix à la consommation entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre — c'est le chiffre le plus ressenti — serait ramenée à 6,7 p. 100, contre 8 p. 100 environ cette année. Ce dernier chiffre doit, bien entendu, s'apprécier compte tenu de la diminution des taux de la taxe sur la valeur ajoutée, sans laquelle la progression aurait été d'un point supérieure.

En d'autres termes, le compte fait apparaître la volonté, l'ambition de réduire, en fait, d'un peu plus de deux points le mouvement des prix au cours de l'année 1974.

En ce qui concerne les rémunérations, l'évolution serait parallèle : on noterait une modération des revenus comparable à celle qui serait observée en ce qui concerne les prix.

Enfin, le supplément de ressources disponible en 1974, qui atteindrait environ 76 milliards de francs, serait réparti par moitié, entre, d'une part, la consommation qui absorberait 38 milliards de francs et, d'autre part, l'investissement et les exportations, qui absorberaient respectivement 18 milliards de francs et 20 milliards de francs.

Tel est donc l'objectif, le compte central de l'économie française pour 1974. Il nous conduit à la détermination de la politique économique pour 1974, qui constituera mon deuxième thème.

S'agissant de la politique économique, on peut se poser deux questions.

Faut-il ralentir la croissance, donc l'activité économique pour arriver à une plus grande stabilité ?

Convient-il d'utiliser des moyens nouveaux dans notre lutte contre l'inflation et, si oui, lesquels ?

J'ai déjà répondu précédemment à la première de ces questions. En établissant nos comptes, nous avons constaté que le fait de modérer la croissance de l'économie française n'avait pas d'effet sur le ralentissement de l'inflation : avec un taux de croissance inférieur d'un point au taux prévu, l'inflation peut être la même et nous risquerions donc, à la limite, d'organiser nous-mêmes une évolution vers ce qu'on appelle la stagflation.

C'est pourquoi, pour 1974, nous avons retenu une forte croissance — 5,5 p. 100 — qui s'inscrit ainsi dans la continuité de la croissance depuis 1969. C'est un choix fondamental. C'est un choix de politique économique, établi par le Gouvernement de façon délibérée.

Pourquoi ce choix ?

D'abord, pour continuer à rattraper le retard historique de la France. Ceux qui connaissent la situation de l'économie française par rapport aux économies mondiales — vous en particulier, mesdames, messieurs, qui au cours de vos voyages avez l'occasion de porter un jugement sur cette situation — savent que la France, du fait des guerres, du fait de la torpeur économique qu'elle a connue entre 1930 et 1940, a accusé

un retard économique sur un certain nombre de pays, notamment sur ses voisins. Nous avons le devoir de combler ce retard historique.

Le deuxième motif du choix de la croissance, c'est le problème de l'emploi.

Toute diminution de notre taux de croissance au-dessous du chiffre que nous avons retenu fait apparaître un problème supplémentaire d'emploi. Or notre situation, de ce point de vue, est tout à fait particulière puisque la France est presque le seul pays d'Europe dont la population active a spontanément tendance à s'accroître. Il est même curieux de constater, dans la perspective historique — j'ai d'ailleurs déjà souligné ce fait à la tribune de l'Assemblée — que c'est dans les années 60 que la France a retrouvé le niveau de population active qu'elle connaissait au début du siècle, et que ce niveau augmente depuis quelques années seulement. Par conséquent, chez nous, se pose un problème particulier de l'emploi, très différent de celui qui s'observe chez nos voisins ; nous sommes donc conduits à rechercher un taux élevé de croissance.

Par ailleurs, la création de richesses, chacun le conçoit, est nécessaire pour assurer, à la fois, la poursuite de l'élévation du niveau de vie des Français et l'amélioration des conditions et de la qualité de la vie.

Enfin, la croissance économique constitue le meilleur moyen, s'il est utilisé efficacement, de réduire les inégalités sociales dans notre pays.

Voilà pourquoi le Gouvernement a fait et confirme son choix d'une forte croissance en 1974.

Cela suppose la poursuite de ce que j'ai appelé « une politique économique à variantes ». En effet, nous n'avons pas la certitude que notre hypothèse extérieure sera confirmée ; nos chiffres supposent que l'activité mondiale, en 1974, ne subira pas un ralentissement plus accentué. Si tel était le cas — je lisais hier matin les conclusions d'un colloque qui a réuni aux Etats-Unis dix-huit économistes dont neuf penchaient dans un sens et neuf dans un autre — si la croissance économique, en 1974, était plus faible que nous ne l'avons prévu dans notre compte central, le gouvernement français mettrait en œuvre des moyens supplémentaires de soutien de la croissance.

Quels seraient ces moyens ?

D'abord, l'inflexion de la politique du crédit. Ensuite, si cela se révélait nécessaire, l'engagement, soit partiel, soit total, au titre du fonds d'action conjoncturelle, des 1.600 millions de francs prévus à cette seule fin.

Le choix de la croissance régulière et forte suppose une certaine stratégie du changement économique et doit s'accompagner nécessairement d'une certaine stratégie du changement social. Je serai bref sur ce point pour ne pas abuser de votre patience, me réservant de le développer le moment venu.

Entre la date à laquelle j'ai présenté, pour la première fois, un budget à cette tribune et aujourd'hui, la production industrielle de notre pays a plus que doublé. Même si je reconnais sur ces bancs — et je m'en réjouis — un certain nombre de parlementaires qui y siégeaient à l'époque, le pays auquel nous nous adressons n'est plus du tout, en 1973, ce qu'il était en 1962. Un changement si profond doit être à tout instant éclairé et conduit.

De cette stratégie du changement économique, je n'évoquerai que les têtes de chapitres. Quelles sont-elles ?

Il y a d'abord le fait que nous devons conserver et même développer une certaine adaptation et une certaine mobilité de notre économie. Une économie qui multiplie par deux sa production en onze ans doit nécessairement être adaptable et faire un effort permanent de réorientation.

Je n'arrive pas à comprendre pourquoi, sur le plan politique, l'immobilisme est toujours considéré comme l'attitude la plus décriée alors que, du point de vue économique, c'est en général l'immobilisme qu'on nous suggère, tout au moins l'immobilisme autour de soi.

Le deuxième élément de cette stratégie du changement économique, c'est la transformation des entreprises par l'investissement et l'amélioration de leurs conditions de gestion. A cet égard, nous veillerons, en 1974, à ce que la politique du crédit permette aux entreprises de toute taille de poursuivre leur effort de modernisation et d'investissement. Mais, en même temps, elles devront accomplir de leur côté un double effort, en ce qui concerne la gestion, d'une part, en ce qui concerne la promotion des ventes, d'autre part.

Quand on considère l'évolution des entreprises françaises, on s'aperçoit qu'au lendemain de la guerre, ces dernières, qui disposaient de bons ingénieurs, n'avaient pas d'éléments de production à la dimension de la compétition internationale. L'économie

française est maintenant devenue une économie capable de produire — je dirais même qu'elle produit dans des conditions qui sont tout à fait compétitives — mais elle doit encore consentir deux efforts : mieux vendre et mieux gérer.

Quand on compare les possibilités et les moyens des entreprises en France et en Allemagne, par exemple, on se rend compte qu'aujourd'hui la différence réside, non plus dans la qualité de la production, mais essentiellement dans la capacité de vendre, surtout à l'étranger, et dans la capacité de gérer, c'est-à-dire de serrer les coûts d'aussi près que possible.

Cette stratégie du changement économique doit également conduire nos entreprises beaucoup plus loin en dehors de nos frontières. Je me suis rendu récemment au Japon, comme d'autres d'ailleurs. Je me suis aperçu, à cette occasion, que ce voyage, critiqué dans son principe lorsqu'il avait été évoqué au mois de juillet, était passé totalement inaperçu de la critique — je l'en remercie d'ailleurs — lorsque je l'ai effectué au mois de septembre. J'ai pu alors constater la très faible présence de l'économie française sur les marchés lointains ; ceux qui connaissent les grands pays asiatiques ont pu faire la même constatation. L'économie française est, à l'heure actuelle, très peu présente sur les grands marchés du monde. Elle doit le devenir bien davantage, et cela concerne les grandes entreprises françaises comme les plus petites.

Enfin, dans cette stratégie du changement économique, il y a aussi, naturellement, l'évolution de l'administration.

A cet égard, je suis tout disposé à étudier, avec mes collègues du Gouvernement, notamment avec mon collègue chargé de l'équipement et du logement — j'aurais pu le faire de la même façon avec son prédécesseur — les modifications qui doivent être apportées à notre technique actuelle de mise en place des crédits, afin de renforcer le dynamisme de notre économie.

Il faut également une stratégie du changement social. J'en évoquerai devant vous, en quelques phrases, la perspective. Un pays qui se transforme aussi vite que le nôtre doit se doter d'une stratégie sociale qui ne consiste pas seulement à panser les plaies d'hier, mais à tracer les perspectives pour demain.

Comment a évolué, à cet égard, notre droit social ?

On a d'abord institué des prestations en nature. Ensuite on a mis à la disposition de la population, et notamment des catégories les moins favorisées, des services gratuits : services de soins, services d'éducation. Puis ont été apportés certains compléments de ressources, notamment avec la réforme de l'allocation de logement et avec la réforme de l'allocation de salaire unique. Mais si l'on regarde plus loin, on s'aperçoit que, pour répondre au besoin de sécurité qui s'exprime dans les sociétés avancées, il faut définir une véritable stratégie du revenu social, c'est-à-dire se poser la question de savoir s'il ne convient pas d'assurer un minimum de ressources, qui serait calculé en fonction des besoins globaux du foyer et qui ne serait pas la somme de prestations particulières.

Vous savez que cette stratégie du minimum de ressources est étudiée par certains pays et qu'elle fait même l'objet d'une proposition de loi aux Etats-Unis, et du rapport d'une commission parlementaire en Grande-Bretagne, qui a abouti à plusieurs conclusions. D'abord, la stratégie du minimum de ressources ne doit pas décourager l'effort de production : de toute façon, elle doit rester liée à la recherche d'une contribution personnelle par le travail. Ensuite, il faut prendre en considération les besoins globaux du foyer, tels qu'ils peuvent s'apprécier au niveau de toutes les personnes qui le composent. Enfin, il faut aller progressivement vers l'application d'un principe qui serait « à besoins égaux, contributions sociales égales ».

La stratégie de la sécurité du revenu, que nous avons le devoir d'étudier, a pris dans certains pays, vous le savez, la forme d'un « impôt négatif » ou du « crédit d'impôt » comme en Grande-Bretagne. Elle concerne donc, dans une large mesure, le ministère de l'économie et des finances.

C'est pourquoi, bien que ces horizons soient encore lointains, il convient d'en entreprendre l'étude et de réfléchir, en liaison avec les ministères sociaux, à l'aspect que pourrait revêtir un jour en France l'assurance d'une certaine sécurité du revenu.

Le choix de la croissance m'amène à répondre à la deuxième question : faut-il ajouter une arme nouvelle — et laquelle ? — à nos moyens actuels de lutte contre l'inflation ?

Pour lutter contre l'inflation, nous disposons de trois moyens traditionnels : la politique budgétaire, la politique du crédit ou l'action directe sur les prix et sur les revenus. Je les examinerai successivement.

En ce qui concerne la politique budgétaire, vous avez rendu hommage, monsieur le rapporteur, à celle qui a été suivie au cours des dernières années et qui s'est révélée, il faut le noter, exemplaire en Europe.

Il est parfaitement clair que le budget de 1974 doit être en équilibre. J'irai même un peu plus loin : il doit se trouver en équilibre sur le versant de l'excédent. A cet égard, je répondrai, au cours de la discussion, à des observations que vous avez présentées, concernant notamment l'évaluation des recettes.

Pour l'instant, la meilleure manière d'illustrer l'idée que notre budget doit apporter sa contribution à la lutte contre l'inflation serait, par exemple, que le Parlement préserve une partie de l'excédent — pourtant modeste — de 130 millions de francs que nous avons inscrit dans notre prévision.

Je le dis sans ironie car je suis convaincu que, du point de vue de l'action politique de la majorité, un effort global de lutte contre l'inflation traduit dans les chapitres budgétaires serait certainement ressenti davantage que quelques dépenses additionnelles réparties, ici ou là, dans les écritures budgétaires.

Donc, je le répète, un budget en équilibre, mais sur le versant de l'excédent.

La politique du crédit ? Il faut remonter à l'année 1972. Nous sortions alors d'une période de resserrement monétaire très énergique qu'on a baptisée « encadrement du crédit ». Nombreux étaient ceux qui demandaient, par écrit ou dans leurs discours, qu'il soit mis un terme à cette politique. Je me souviens fort bien des bruits alarmants répandus au cours du premier semestre 1972 quant au niveau d'activité dans notre pays. Je me rappelle également les demandes qui ont été présentées en vue d'obtenir des facilités supplémentaires en matière de taux ou de disponibilités de crédits.

Néanmoins, dès le 21 juillet 1972, avec M. le gouverneur de la Banque de France, nous avons commencé à procéder à un certain resserrement du crédit. Nous avons, en effet, constaté que la politique très libérale de distribution du crédit aboutissait à une progression annuelle de 23 p. 100 des crédits mis à la disposition de l'économie. Pour juger de ce chiffre il faut disposer d'un point de comparaison, et il convient de savoir qu'au cours des dix années précédentes la progression moyenne des crédits à l'économie en France avait été de 16,5 p. 100 par an, taux dont on peut penser qu'il traduit à peu près la croissance normale des besoins. Or, nous en étions à 23 p. 100.

Nous avons donc mis en place une politique de resserrement du crédit à partir du mois de juillet. Celle-ci fut également accentuée à l'automne avec une augmentation du taux de l'escompte au mois de novembre et, le 12 décembre dernier, la mise en place d'une politique normative du crédit, dont l'objet était de ralentir la distribution du crédit en pénalisant plus fortement les banques qui dépasseraient les normes fixées.

Je rappelle ce qu'ont été ces normes : 19 p. 100 le 31 mars — on descendait donc de 23 à 19 p. 100 — 17 p. 100 à la fin du mois de juin, 14 p. 100 à la fin du mois de septembre ; et nous en serons à 13 p. 100 à la fin du mois de décembre.

Nous serons passés en un an d'un rythme d'augmentation des crédits distribués de 23 p. 100 à un rythme de 13 p. 100. Notez que le rythme de 13 p. 100 est sensiblement inférieur à la moyenne de 16,50 p. 100 observée pendant les dix années précédentes. C'est donc bien un dispositif de ralentissement.

Dans le même temps, les taux ont été très fortement relevés, et je suis, là aussi, étonné que certains jugent ces relèvements insuffisants. Je les rappelle.

Le taux d'escompte était de 5,75 p. 100 en septembre 1972 et il atteint actuellement 11 p. 100, c'est-à-dire son record historique.

Le taux du marché à court terme est passé de 3,5 p. 100 il y a un an à 11 p. 100 aujourd'hui, c'est-à-dire qu'il a plus que triplé.

Encore qu'il soit toujours difficile d'apprécier l'effet d'une politique monétaire à un moment donné — car il faudrait pouvoir définir, par rapport à une courbe normale, le niveau exact de liquidités souhaitables, à un moment donné, dans l'économie — nous savons que cet effet se fait sentir inévitablement avec un certain délai.

Compte tenu de l'évolution depuis un an, je considère que les effets de la politique monétaire internationale commencent à se faire sentir et qu'on va les observer au cours des prochains mois. Je tire de là les deux conclusions suivantes.

Cette politique monétaire sera poursuivie en 1974. Je ne dis pas qu'elle sera accentuée — car cela ne me paraît pas souhaitable dans les circonstances actuelles — mais elle sera entièrement maintenue.

Ainsi, l'on ne peut pas actuellement attendre de la politique monétaire et de la politique budgétaire une contribution supplémentaire à la lutte contre l'inflation, à moins, bien entendu, que l'on vise l'organisation systématique de la déflation, et que

l'on veuille influencer sur la formation des prix et des revenus par l'apparition d'un sous-emploi. Mais je suis persuadé que tel n'est pas l'intention de ceux qui s'expriment à ce sujet.

Le troisième instrument de la lutte contre l'inflation, c'est l'action directe sur la formation des prix et des revenus.

J'ai dit que l'augmentation des prix était forte, puisqu'elle sera de l'ordre de 8 p. 100 entre le premier janvier et la fin de l'année et qu'elle atteint même en ce moment un rythme annuel de 10 p. 100 ; par ailleurs la hausse des prix des produits alimentaires — complètement indépendante de la politique budgétaire et de la politique monétaire mais pourtant décisive, car elle est le plus directement ressentie par nos compatriotes — a atteint 10,5 p. 100 entre le mois d'août 1972 et le mois d'août 1973.

Ce phénomène de hausse des prix s'accompagne, je l'ai rappelé, de hausses des revenus elles-mêmes très fortes et dont le niveau est sans commune mesure avec celui qui serait compatible avec une certaine modération de l'évolution des prix. Il y a là ce que j'appellerai de « l'auto-inflation » : le nominalisme appelant le nominalisme, on atteint un niveau à partir duquel la réalité s'estompe et où l'on ne mesure plus très bien ce que l'on demande, ce que l'on donne et ce que l'on s'octroie à soi-même. Nous en sommes là actuellement.

Le Gouvernement a utilisé tous les moyens à sa disposition pour briser le mouvement de cette auto-inflation.

Je rappelle qu'il a réduit fortement les taux de la taxe sur la valeur ajoutée, au début de l'année, obtenant ainsi un ralentissement effectif de la hausse des prix.

On pouvait espérer que ce ralentissement important — qui faisait de la France le pays de l'Europe dans lequel les prix avaient, et de loin, le moins augmenté depuis le début de l'année — entraînerait une modération des revenus.

Rien de tel ne s'est produit. Les revenus ont continué, de façon indifférente, leur progression.

Nous avons agi ensuite par le contrôle administratif des prix, par ce que nous appelons la « programmation annuelle des prix ».

Cette programmation, contrairement à ce que certains croient, est contrôlée. Depuis le mois de juin, plus de 1.800 vérifications ont été effectuées dans les entreprises industrielles soumises à programmation et 88 procès-verbaux de dépassement ont été dressés. Des procédures ont été engagées. Un peu plus de 7.300 contrôles de prestataires de services ont eu lieu afin de s'assurer du respect de la programmation dans ce secteur.

D'ailleurs, dans le secteur programmé — et vous le rappelez tout à l'heure, monsieur le rapporteur général — la hausse des prix, quoique forte, est restée à l'intérieur de limites acceptables : 4 à 4,5 p. 100.

Enfin, contrairement à une légende tenace, les tarifs publics n'ont augmenté, au cours des huit premiers mois de cette année, que de 3,8 p. 100, c'est-à-dire sensiblement moins que l'ensemble des autres prix. Depuis le 28 juillet dernier, aucune hausse des tarifs publics n'est intervenue, et il n'y en aura pas jusqu'à la fin de cette année.

Nous avons donc recouru à la réduction des taux de la fiscalité indirecte, au contrôle des prix et à la discipline des tarifs publics : or les résultats ont été décevants. Chacun se doit d'y réfléchir.

Dans ces conditions, quelles sont les possibilités d'action ?

Vous savez qu'en France les revenus se forment librement : la formation des revenus est donc de la responsabilité des partenaires sociaux qui en débattent entre eux.

La meilleure solution — et de loin — serait que les partenaires sociaux continuent d'en débattre, mais raisonnablement.

Les perspectives de prix pour les mois prochains sont les suivantes :

L'indice du mois de septembre, qui n'est pas encore définitivement connu, sera mauvais. L'indice du mois d'octobre, qui enregistrera en particulier un mouvement des loyers, sera très mauvais. Les indices de novembre et de décembre auraient été meilleurs s'il n'y avait pas eu — et j'y reviendrai — les effets de la hausse du prix du pétrole.

Devant cette évolution, l'attitude du Gouvernement sera d'inviter d'abord les partenaires sociaux à poursuivre leurs discussions dans des conditions que j'ai qualifiées de raisonnables.

S'il apparaît que les décisions prises, soit en matière de prix, soit en matière de rémunérations, continuent à anticiper sur l'inflation, le Gouvernement agira pour y mettre un terme. Sa décision n'est pas encore arrêtée. J'indiquerai cependant quels devraient être, à mon sentiment, les éléments sur lesquels il se fonderait et les principes de son action.

La décision éventuelle serait prise au vu de l'évolution au cours des mois de novembre et de décembre. En effet, les indices de septembre et d'octobre sont déjà formés; ils incorporent d'ailleurs des évolutions antérieures si l'on fait abstraction de l'incidence du problème pétrolier.

Le dispositif d'action du Gouvernement, s'il était décidé, s'inspirerait des trois principes suivants :

D'abord, monsieur le rapporteur général, il devrait nécessairement concerner l'ensemble des revenus, faute de quoi il n'est pas possible de conduire une politique de modération.

En deuxième lieu, cette politique ne devrait pas pénaliser les secteurs qui, soit en matière de prix, soit en matière de rémunérations, ont réalisé eux-mêmes un effort de modération.

Enfin, cette politique tiendrait compte des impératifs de justice sociale, voire de progrès dans la justice sociale.

C'est dire qu'elle ne serait pas la simple répétition en France des expériences conduites ici ou là, à l'étranger, et qu'elle devrait être marquée fortement par l'imagination et par l'esprit de justice.

Parallèlement à cette action interne contre l'inflation, deux autres sujets doivent être examinés : la réforme du système monétaire international et les conséquences des récents événements sur notre approvisionnement en pétrole.

Sur ces deux thèmes, j'aurais souhaité m'expliquer longuement. Si donc certains orateurs intrviennent sur ces points au cours de la discussion générale, je leur demande de ne pas me reprocher d'avoir été trop bref ou d'avoir éludé une partie du propos, car c'est délibérément que je me contenterai aujourd'hui de décrire l'essentiel pour ne pas abuser de votre patience.

D'abord la réforme du système monétaire international.

Aucun sujet n'a, au cours des dernières années, retenu plus complètement l'attention du Président de la République et de son ministre de l'économie et des finances. (*Applaudissements sur quelques bancs des républicains indépendants.*)

Nous nous en sommes entretenus pratiquement toutes les semaines. Ce domaine a d'ailleurs été marqué par des initiatives françaises, notamment la réunion de la conférence des Açores, où a été décidée la dévaluation du dollar; et la réunion d'une conférence à Paris, qui a permis de stabiliser partiellement le système monétaire au début de cette année; et par la rencontre de Reykjavik, qui a permis d'amorcer une certaine évolution de la position des Etats-Unis sur ce sujet.

En 1969, du fait des circonstances, la France était évidemment hors d'état d'apporter sa contribution à la réforme du système monétaire international. En effet, sa situation monétaire la contraignait à dévaluer sa propre monnaie et à obtenir des crédits du fonds monétaire international: autant de handicaps qui l'empêchaient d'exercer son influence pour le succès d'une réforme.

Quelle a été, depuis lors, notre position à la fois sur la méthode de la réforme et sur son contenu ?

Sur la méthode, nous avons pensé qu'il n'était ni possible ni souhaitable pour la France de s'isoler, pour la conception du nouveau système monétaire international, dans une position extrême. Nous avons estimé que la seule manière d'exercer notre influence était de gagner successivement à nos vues, d'abord nos partenaires européens, ensuite la communauté monétaire internationale, et que cet objectif ne pouvait être atteint qu'au prix de l'adoption, par notre pays, de positions respectant un certain nombre de principes et pouvant rassembler suffisamment de partenaires.

Bref, sur ce sujet important, qui était l'un de ceux où se jugeait l'influence de notre pays, où s'appréciait son aptitude à répondre aux exigences de notre temps, nous avons voulu éviter à la politique monétaire de la France la « solitude de Jérémie ».

C'est pourquoi nous nous sommes efforcés d'abord de rallier à nos thèses nos partenaires européens. Je vous rappelle que, il y a deux ans, les principaux étaient acquis à l'idée du flottement des monnaies.

Nous nous sommes ensuite efforcés de rallier à nos thèses, ou à certaines de nos thèses, nos interlocuteurs principaux, et notamment les Etats-Unis d'Amérique dont les positions étaient — et sur certains points demeurent — très éloignées des nôtres.

Il est bon de noter ce qui a été obtenu et les positions sur lesquelles il reste à défendre les thèses françaises.

Ce qui a été obtenu, et qui était la décision essentielle, c'est la dévaluation du dollar. Il est frappant de constater que c'est à la suite, la première fois, d'une rencontre franco-américaine, la seconde fois, d'une conférence monétaire tenue à Paris, que cet élément capital de rééquilibrage du système monétaire international a été finalement décidé.

Il fallait ensuite obtenir que la communauté monétaire internationale reconnaisse le principe de la fixité des parités. Il ne faut pas oublier qu'elle n'était nullement disposée à se laisser convaincre. Il a fallu d'abord y entraîner nos partenaires européens. La communauté monétaire internationale s'y est ensuite ralliée, certes à contrecœur, à demi-mot, mais le fait est acquis.

Nous nous sommes ainsi éloignés, d'une part, de la position dominante du dollar des années 1960 et, d'autre part, des positions « flexibilistes » adoptées par les principaux pays au cours des dernières années.

Quant aux positions que nous visons à obtenir ou à défendre, ce sont les suivantes : d'abord le rétablissement de la convertibilité obligatoire des principales monnaies. Sur ce point un désaccord subsiste. Nous n'avons pas l'accord de certains pays et en particulier des Etats-Unis d'Amérique, mais nous avons réussi à regrouper l'ensemble de nos partenaires européens autour de l'idée de la convertibilité obligatoire.

Nous nous efforçons ensuite d'obtenir un système de droits de tirages spéciaux étroitement contrôlés, c'est-à-dire qui ne créent pas de ressources dépassant les besoins de l'économie mondiale.

Comme vous le savez, personne dans le monde ne conteste plus aujourd'hui la nécessité des droits de tirages spéciaux. Le problème est de savoir quelles règles présideront à leur création. Nous sommes pour une conception restrictive. Par ailleurs, nous estimons que, dans le nouveau système, l'or doit retrouver sa liberté d'usage et nous défendons la thèse suivant laquelle les banques centrales doivent avoir le droit d'acheter et de vendre de l'or à un prix qui tienne compte des indications du marché, droit qui leur a été refusé, vous le savez, par l'accord de 1967.

Je ne pense pas qu'il soit de bonne tactique, dans une négociation qui n'est pas achevée, de majorer les résultats obtenus ou de souligner les concessions faites par les autres. Mais tous ceux qui étudieront dans le détail les faits essentiels marqués au cours de cette difficile négociation monétaire internationale, constateront que le résultat des rapprochements effectués jusqu'à présent est plus proche de nos positions que de celles de nos interlocuteurs.

Pour ma part, je souhaite que l'année 1974 marque l'étape sinon finale, du moins décisive de cette importante négociation. Je pense qu'il est important pour l'Assemblée nationale de savoir que, dans cet immense débat mondial, la France, loin d'être absente, est considérée par la communauté des nations comme une interlocutrice privilégiée. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union centriste et de l'union des démocrates pour la République.*)

J'en viens maintenant aux conséquences des derniers événements sur l'approvisionnement de notre économie en produits pétroliers.

Le renchérissement des prix du pétrole, qui a été décidé récemment par un groupe d'Etats producteurs et qui s'étend progressivement à d'autres Etats, l'a été sous la forme d'une majoration de la fiscalité appliquée par ces Etats. On ne peut donc guère espérer que ces nouveaux prix subiront les fluctuations du marché et qu'une moindre demande fera évoluer les cours en baisse.

Pour illustrer l'importance de ces perturbations extérieures sur notre activité économique, je dirai que l'approvisionnement en pétrole de notre pays entraînera en 1974 un supplément de dépenses dont l'ordre de grandeur pourrait être comparable à celui de l'excédent que nous avions prévu pour notre balance commerciale : neuf milliards d'un côté et huit milliards de l'autre.

Il faut donc reconsidérer cette dernière estimation à la lumière des dépenses supplémentaires que nécessitera notre approvisionnement en pétrole.

Il faut savoir aussi que les décisions prises atteignent bien plus l'Europe que les Etats-Unis en raison de la structure de son marché énergétique. Les Etats-Unis sont très largement approvisionnés par leur propre production et ne sont que des importateurs marginaux de pétrole en provenance du Proche-Orient. Au contraire, l'Europe est massivement importatrice de cette zone.

Des calculs approximatifs, que je donne plus pour illustrer le problème que pour apporter une précision définitive, font apparaître que pour l'Europe la charge supplémentaire, en année pleine, pourrait être de l'ordre de dix milliards de dollars et pour les Etats-Unis de l'ordre de un milliard de dollars.

Naturellement, une telle modification de nos conditions d'importation aura des effets mécaniques sur le niveau des prix des produits pétroliers et nous en tirerons prochainement les conséquences pour assurer la continuité de notre approvisionnement.

Cette continuité d'approvisionnement ne pose pas de problème en elle-même, mais il est inévitable que nous traduisions dans nos prix le renchérissement automatique de nos importations.

Il importera qu'à ce renchérissement automatique ne s'en ajoute aucun d'ordre national. C'est dans ces conditions qu'au cours des prochains jours les prix des produits pétroliers seront révisés en hausse sensible.

Voilà donc notre politique économique. Je la résume : poursuite d'une forte croissance et mise en œuvre des moyens actuels de lutte contre l'inflation étendus à un dispositif plus vaste si l'évolution des anticipations dans les tout prochains mois en fait apparaître la nécessité.

J'en viens au premier instrument de cette politique, le budget de 1974.

Les commentaires qui ont été faits sur ce budget ont souvent consisté à dire : c'est un budget banal. Je répondrai à ce qualificatif en disant que c'est en effet un budget banal par ses qualités. D'ailleurs, je ne crois pas que l'originalité soit l'objectif à rechercher en matière budgétaire. Il ne faut pas faire un budget à plumes, mais un budget adapté aux besoins de la politique économique que l'on conduit.

Or le budget de 1974, s'il est banal par ses qualités, est audacieux par ses innovations.

Il est d'abord banal par ses qualités parce qu'il est le cinquième que le Gouvernement vous présente en équilibre. J'ai recherché un précédent dans l'histoire budgétaire de la France, il n'y en a pas. A plusieurs reprises, le budget a été présenté en équilibre pendant quatre années consécutives ; la dernière fois, chacun s'en souvient, ce fut par le gouvernement Poincaré entre 1926 et 1929. Mais pendant toute la période précédente et depuis la Révolution — nos recherches n'ont pas été au-delà — il n'y a jamais eu plus de quatre budgets successifs en équilibre.

Ce budget est en équilibre par son solde. Il présente même un léger excédent de 130 millions de francs. Il est aussi en équilibre par ses masses, puisque la progression de celles-ci est légèrement inférieure à la progression de la production intérieure brute. Tandis que la production intérieure brute augmente en valeur de 12,6 p. 100, le budget augmente de 12,4 p. 100.

Quel sera le montant des dépenses publiques ? Il sera de 220.120 millions de francs, chiffre à comparer avec celui de la production intérieure brute qui atteindra l'année prochaine 1.142 milliards de francs. Cela signifie que le budget représentera environ 19,26 p. 100 de la production intérieure brute.

On nous dit encore qu'il est banal dans son équilibre, ce qui est une forme têtue de compliment. En effet, il se compare dans des conditions très favorables aux budgets de nos partenaires européens. Par rapport à notre production intérieure brute, notre déficit s'établira à 0 p. 100, alors que ce rapport est de 9 p. 100 en Grande-Bretagne, ce qui se traduirait chez nous, compte tenu de notre production intérieure brute, par un découvert budgétaire de l'ordre de 95 milliards de francs ? Sait-on qu'en Italie, autre pays dont la monnaie est flottante — et cela n'est peut-être pas une coïncidence — le rapport entre le déficit budgétaire et la production intérieure brute est de 6,4 p. 100, atteignant le chiffre de 7.000 milliards de francs ?

Donc, notre budget est en équilibre, ce qui, dans la lutte contre l'inflation, peut être considéré, du point de vue européen, comme exemplaire. Il connaît une augmentation qui peut paraître importante lorsqu'on le considère dans son ensemble, mais je suis persuadé qu'on la trouvera insuffisante dans les détails. (Sourires.)

Le nouveau secrétaire d'Etat au budget et moi-même, nous écouterons attentivement les interventions des rapporteurs. Nous souhaitons que, reflétant votre sentiment, ils nous indiquent les moyens de réduire chacun des fascicules budgétaires, ce qui serait assurément la meilleure façon de réduire l'ensemble. (Nouveaux sourires.)

En réalité, s'il y a une forte progression des dépenses publiques, c'est parce que le budget supporte un certain nombre de charges et qu'il sert en même temps un certain nombre d'ambitions.

Il supporte d'abord un certain nombre de charges, à commencer par celles de la dette publique. En effet, ce qui augmente le plus, dans ce budget en progression de 12,4 p. 100, c'est la dette publique qui progresse, elle, de 15,8 p. 100 par un effet purement mécanique lié à trois causes : nous augmentons les crédits consacrés à la rémunération des dépôts de chèques postaux pour répondre au vœu depuis longtemps formulé par les rapporteurs des budgets des P. T. T. ; nous aurons à faire face à la première échéance de paiement des intérêts de l'emprunt émis au début de cette année ; enfin, nous rembourserons les bons du Trésor émis il y a cinq ans et pour lesquels nous aurons à régler deux annuités d'intérêts.

Quant aux crédits destinés au fonctionnement des services, l'augmentation de 14,4 p. 100. Il faut y voir, pour l'essentiel, la conséquence de la progression des rémunérations, c'est-à-dire des traitements de la fonction publique, augmentation qui ne sera certainement pas jugée excessive puisqu'elle s'établit, à effectifs constants, à 10,5 p. 100.

Et puis, il y a les créations d'emplois. Ce budget en prévoit trente-deux mille contre trente-huit mille six cents l'année dernière. Il s'agit donc d'un chiffre très modéré. C'est essentiellement l'éducation nationale qui en bénéficie, puisque vingt-deux mille cinq cents emplois supplémentaires lui sont réservés. Pour la première fois, deux mille emplois nouveaux sont affectés au ministère de la justice.

Donc, la progression des dépenses de fonctionnement traduit celle des rémunérations et la création d'un nombre relativement limité d'emplois.

Quant aux interventions économiques et sociales, c'est-à-dire celles qui décrivent l'ensemble des subventions de toute nature, sociales ou économiques, inscrites au budget, leur progression est de 10,9 p. 100, par conséquent inférieure à la progression budgétaire elle-même. Elles n'entraînent donc pas la croissance budgétaire, bien que nous ayons à subir l'effet de situations bien connues de l'Assemblée nationale et, notamment, l'augmentation de la subvention aux Charbonnages de France, qui est de un milliard de francs d'une année sur l'autre. Les députés des régions minières en connaissent bien les motifs.

Quant au budget militaire, sa progression est de 11 p. 100, légèrement inférieure à celle de l'ensemble du budget. Elle porte davantage sur les crédits de fonctionnement que sur les crédits d'équipement.

En effet, d'une part, la gendarmerie bénéficie de plus de mille postes nouveaux ; d'autre part, les traitements des personnels militaires sont majorés ; enfin, on a voulu procéder à une remise à jour des crédits d'entretien du matériel de l'armée. Quant aux crédits d'équipement, les autorisations de programme croissent de 10,1 p. 100. Normalement, en 1974, cette hausse aurait pu être moindre, la loi de programme prévoyant une forte progression au début de sa période d'application et un ralentissement ensuite. Si la croissance demeure forte, c'est en raison de l'évolution du coût des matériels militaires qui a conduit à une révision en hausse du montant total des autorisations de programme.

Après les charges budgétaires, je traiterai des ambitions supplémentaires que le budget s'efforce de servir, et d'abord des équipements collectifs.

En cette année de forte inflation où une politique de modération est ardemment souhaitée par les uns et par les autres, on aurait pu imaginer que, comme dans le passé, les équipements collectifs fussent en partie sacrifiés. Or, quels sont les chiffres ? Vous les avez cités tout à l'heure, monsieur le rapporteur général.

Il ne faut pas prendre le chiffre des crédits de paiement puisqu'il correspond essentiellement à des opérations engagées au cours des années antérieures. Il faut prendre celui des autorisations de programme nouvelles, c'est-à-dire des nouveaux équipements collectifs. Or les autorisations de programme budgétaires progressent de 16 p. 100 et atteindront cette année le niveau de 41.620 millions de francs. Si l'on tient compte des financements additionnels, notamment des financements par emprunt, on constate que les engagements de travaux augmenteront de 18 p. 100. Et si l'on considère ce qu'on appelle le secteur programmé par le Plan, qui ne couvre qu'une partie des équipements collectifs, la progression ressort à 20 p. 100. C'est ce qui vous permettait de dire, monsieur le rapporteur général, que la croissance des autorisations de programme de cette année, où nous avons cependant à lutter contre l'inflation, s'inscrit à l'intérieur de la fourchette prévue par le VI^e Plan, qui se situe pourtant à un niveau élevé en ce qui concerne les équipements collectifs.

Quels sont les secteurs qui bénéficient particulièrement de cette progression ? Il y a d'abord les télécommunications, avec une augmentation de 34 p. 100 : nous dépassons, pour la première fois, les 10 milliards de francs d'autorisations de programme, 10.300 millions de francs exactement. J'ai eu la curiosité de rechercher le montant des travaux réalisés en matière de téléphone lorsque nos plus ardents censeurs exerçaient les responsabilités du gouvernement.

M. André Bouloche. Pourquoi ne pas remonter jusqu'au temps de Verclingétorix ?

M. le ministre de l'économie et des finances. Je vous signale que Verclingétorix n'est pas un de nos plus ardents censeurs mais, au contraire, un de nos plus fidèles supporters. (Sourires et applaudissements sur les bancs des républicains indépendants.)

Vous semblez considérer que l'époque de votre gestion est fort éloignée de la nôtre. Ce n'est pas le souvenir que j'en garde, l'ayant connue moi-même. (*Interruptions sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.*)

Sans doute, serait-il préférable de votre part d'attendre que j'énonce le chiffre et de le justifier ensuite plutôt que de manifester une sorte d'effroi préalable et de m'empêcher de le citer à la tribune. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'Union des démocrates pour la République.*)

Le montant des crédits consacrés au téléphone en 1957, calculé en francs de 1973 pour tenir compte de la dérive des prix, était de 830 millions contre 10.300 millions de francs en 1974. Cela représente exactement 8 p. 100 des crédits que nous consacrons à l'heure actuelle à l'effort d'équipement téléphonique.

Il faut savoir également que, par rapport à la précédente législature, l'effort est considérable puisque, toujours en francs 1973, les crédits consacrés en 1969 au téléphone s'élevaient à 2.900 millions de francs et qu'ils atteignent aujourd'hui 10.300 millions de francs.

Pour ce qui est des routes, l'effort est loin d'être négligeable : la progression est de 24 p. 100 pour l'ensemble du réseau routier, mais elle est de 50 p. 100 pour les autoroutes en raison notamment des nouvelles techniques de financement mises en place voici quelques années.

Pour les équipements intéressant la qualité de la vie, les autorisations de programme concernant les transports en commun progresseront de 51 p. 100 et les autorisations de programme destinées à l'équipement sanitaire et social croîtront de 30 p. 100 dans le budget de 1974. Vous voyez donc qu'il y aura un effort soutenu, ample et important d'équipement collectif de notre pays. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants.*)

En même temps, ce budget sert un certain nombre de priorités sociales. C'est ainsi que deux revalorisations des prestations vieillesse sont prévues, l'une le 1^{er} janvier, l'autre le 1^{er} octobre.

Il est prévu d'autre part, en faveur des familles, un effort sur lequel M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale a eu récemment l'occasion de s'exprimer.

Il est prévu également pour les rentiers viagers un crédit supplémentaire de 50 millions de francs que M. le rapporteur général souhaite d'ailleurs voir augmenter.

En ce qui concerne les rapatriés, un effort supplémentaire a été décidé et c'est pour moi l'occasion de vous citer deux chiffres. A l'heure actuelle, 68.000 rapatriés...

M. Henri Ginoux. Sur combien ?

M. le ministre de l'économie et des finances. ... ont reçu des versements soit sous forme d'indemnisation, soit sous forme d'acompte sur indemnisation. Le total des versements effectués à ce titre représente 860 millions de francs.

Enfin, le versement représentatif de la taxe sur les salaires progressera de 13,9 p. 100 en 1974, donc plus rapidement que les ressources fiscales de l'Etat, ce qui signifie qu'on assistera à un transfert de ressources de l'Etat vers les collectivités locales. La progression du versement représentatif de la taxe sur les salaires apportera une ressource supplémentaire de 1.925 millions de francs aux collectivités locales.

Les ressources du budget de l'Etat progressant de 12,1 p. 100 et le versement représentatif de la taxe sur les salaires de 13,9 p. 100, c'est bien la démonstration, sans entrer dans les mathématiques savantes, qu'il y a un transfert. (*Interruptions sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.*)

Pour les collèges d'enseignement secondaire et les collèges d'enseignement général, 550 nationalisations sont proposées dans le budget pour 1974, de façon à répondre aux engagements qui ont été pris au début de l'année.

Nous vous présentons donc un budget en équilibre, un budget qui poursuit l'effort de développement économique de notre pays, un budget qui est tourné vers le soutien de l'activité économique, d'une part par le niveau de l'investissement collectif, d'autre part, par l'existence de cette réserve de 1,6 milliard de francs de crédits supplémentaires, enfin un budget qui honore les engagements de toute nature qui ont été pris par la majorité lors de la dernière consultation électorale. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'Union des démocrates pour la République.*)

Monsieur le président, il me reste un dernier point à traiter : notre initiative de justice fiscale.

En effet, présentant le budget, j'ai d'abord parlé des dépenses ; il me faut maintenant parler des recettes.

Quand, dans notre pays, on évoque la fiscalité, on entre aussitôt dans une sorte de domaine légendaire, où s'expriment toutes les opinions et tous les jugements, alors que là, comme ailleurs, il convient de s'en tenir à une appréciation sobre et objective des faits et des chiffres.

Comment se présentait le problème des recettes dans le budget pour 1974 ? Tout d'abord nous n'avions pas besoin d'un effort

fiscal supplémentaire, même pour faire face à l'élargissement des tranches du barème, opération qui, à hauteur de 6,5 p. 100 pour toutes les tranches, nous coûte 2.100 millions de francs.

Il y a cependant une exception : elle concerne la mise à jour des droits sur l'alcool, qui nous rapportera 550 millions de francs. A ce propos, j'ai noté, monsieur le rapporteur général, que la commission des finances avait reporté à un peu plus tard, dans le cours de l'année 1974, cette modification des droits sur l'alcool. Nous lui demanderons de revenir à notre proposition initiale, car au moment où nous luttons contre l'inflation et s'agissant d'une ressource utile à l'équilibre des finances publiques, il est normal de mettre à jour notre tarif des droits sur l'alcool. (*Applaudissements sur divers bancs.*)

Mais, en dehors de cette disposition, nous n'avions pas besoin de ressources supplémentaires pour l'équilibre du budget du fait de l'élasticité nouvelle de notre système fiscal.

Lorsque l'on parle du système fiscal français, il est de bon ton de le caractériser comme désuet, non productif et à l'écart de toutes les transformations du monde moderne, alors qu'au contraire il a atteint un haut degré d'élasticité, c'est-à-dire qu'il accompagne la conjoncture économique. Nous enregistrons en 1973 de fortes plus-values en matière de taxe sur la valeur ajoutée et d'impôt sur les sociétés — je l'indique à l'intention plus particulièrement des spécialistes du groupe communiste qui interviennent fréquemment sur ce point — pendant que d'autres impôts accusent des moins-values.

Cette élasticité de notre système fiscal à l'égard des fluctuations économiques et sa haute productivité on les retrouve même en ce qui concerne les droits d'enregistrement. Ainsi les rentrées de la fiscalité immobilière, en 1973, ont accompagné le développement de l'activité de ce secteur.

En dehors de cette majoration des droits sur l'alcool, aucun problème d'équilibre ne se posait donc à nous et nous pouvions traiter à part le problème de la justice. En effet, j'ai toujours considéré qu'il y avait en France une espèce de contradiction entre le problème du rendement fiscal et le problème de la justice et que tout effort de justice fiscale se heurtait à la critique selon laquelle le Gouvernement était guidé par un esprit, non pas de justice fiscale, mais de rendement fiscal.

C'est pourquoi nous avons tenu à séparer complètement l'équilibre du budget et ce que nous avons appelé l'amendement de justice fiscale, procédure qui a d'ailleurs été décidée par le Gouvernement il y a déjà fort longtemps, puisque j'ai eu l'occasion de m'en entretenir avec le Président de la République et le Premier ministre avant le début du mois d'août.

Il nous a semblé nécessaire de faire apparaître un effort de justice fiscale équilibré qui a donc pour objet, non pas de remplir les caisses de l'Etat, mais d'améliorer la répartition de la charge fiscale entre les contribuables par un mouvement de quatre milliards de francs, soit deux milliards de francs de dégrèvement et deux milliards de francs de majoration.

Je regrette qu'un certain nombre d'observateurs s'obstinent à décrire cet effort de justice fiscale comme s'il visait le rendement budgétaire, alors que son impact budgétaire, je vous en prends à témoin, monsieur le rapporteur général, est nul. J'ai été attristé, en particulier, de constater que la chambre de commerce de Paris, je ne sais pour quel motif, se fait l'écho d'un tel jugement.

A travers cet effort de justice fiscale, nous avons visé un certain nombre d'objectifs. Le premier objectif tend à l'allègement des contribuables les plus modestes et, en même temps, à la modernisation du barème. Cela se traduit d'abord par l'introduction d'une tranche à 5 p. 100 de l'impôt sur le revenu, qui sera désormais la première tranche ; jusqu'à présent, vous le savez, la première tranche était imposée au taux de 10 p. 100, ce qui signifiait un ressaut d'impôt assez brusque pour les contribuables qui étaient imposés pour la première fois.

Nous avons ensuite intégré dans le barème l'ensemble des minérations dégressives et des mesures telles que les décrets qui faisaient l'objet de dispositions législatives particulières. Ces minérations dégressives, introduites en 1968 à la suite de la majoration de l'impôt sur le revenu, n'avaient pas un caractère familial. Il en était de même, partiellement, pour la franchise et les décrets.

Par l'intégration de ces éléments dans le barème tous les contribuables modestes bénéficieront désormais de ces avantages qui seront ainsi « familialisés ». Autrement dit, ils bénéficieront entièrement des avantages liés au caractère familial de l'impôt. Cela représente une perte de recettes de 800 millions de francs.

En même temps, les contribuables modestes âgés de plus de soixante-cinq ans bénéficieraient d'une très sensible augmentation de la déduction qu'ils peuvent opérer.

L'Assemblée se souvient de son désir de voir instituer une telle déduction. Elle avait été établie à 500 francs pour les contribuables ayant moins de 12.000 francs de ressources. Nous proposons de la porter de 500 à 2.000 francs. En même temps, pour les contribuables dont les ressources sont comprises

entre 12.000 et 20.000 francs, un abattement de 1.000 francs serait institué. Cette double mesure représente au total 400 millions de francs de pertes de recettes.

Le deuxième objectif est l'unification de l'impôt sur le revenu, sujet que l'Assemblée nationale connaît bien puisqu'elle vient d'en débattre récemment.

Notre amendement de justice fiscale propose deux dispositions à cet égard. La première abaisse, à partir d'un niveau élevé de rémunération, de 20 à 10 p. 100 l'abattement applicable aux seuls traitements et salaires.

En effet, cet abattement perd sa justification lorsqu'on atteint des niveaux de rémunération qui ne sont plus ceux des salariés et des cadres, mais correspondent à celles des dirigeants d'entreprises.

J'ai noté, monsieur le rapporteur général, que la commission des finances a adopté une autre disposition sur ce point, mais là aussi je lui demanderai, après mes explications, de bien vouloir revenir au texte initial. La commission des finances propose, au-delà d'un certain chiffre de rémunération, de supprimer les frais professionnels. Je n'en vois pas la justification car ils ont une réalité. En revanche, pourquoi maintenir cet abattement de 20 p. 100, c'est-à-dire ne pas se rapprocher de l'unification du barème de l'impôt ?

A l'opposé, sujet que connaît bien M. Royer qui l'avait évoqué dans son intervention, nous nous proposons, en deux étapes, d'aligner la limite d'exonération des non-salariés sur celle des salariés, elle-même fortement revalorisée. En effet, jusqu'à présent, un salarié ne payait pas d'impôt lorsque son revenu salarial n'excédait pas 8.300 francs après déduction des frais professionnels. Nous proposons, pour les salariés, de porter la limite à 10.000 francs, soit une majoration de 20 p. 100, et de rattraper ce niveau, pour les non-salariés, en leur faisant franchir cette année une première étape qui portera la limite à 8.000 francs, soit un chiffre très proche de la limite antérieure des salariés. Leur limite d'exonération est majorée de 40 p. 100. Elle progressera ainsi deux fois plus vite en 1974 afin, en 1975, de s'aligner complètement sur le régime des salariés.

Le troisième objectif a déjà été évoqué ; il consiste, par l'élévation de ce qu'on appelle le prélèvement libérateur, à taxer plus lourdement certains revenus du capital lorsqu'ils sont imposés forfaitairement. Ce prélèvement est actuellement de 25 p. 100 ; nous proposons de le porter à 33,33 p. 100 pour l'ensemble des revenus et placements, à l'exception des obligations qui, en raison du caractère d'épargne à long terme qu'elles présentent, conserveront le statut antérieur. Seront aussi taxés au même taux de 33,33 p. 100 les profits tirés de la construction.

Nous avons également prévu trois mesures ayant pour objet de normaliser la fiscalité sur les plus-values. Les plus-values sur les droits sociaux que les dirigeants d'entreprise vendent à des tiers sont actuellement taxées à 8 p. 100 ; elles le seront désormais à 15 p. 100. Les plus-values à long terme des sociétés sont actuellement taxées à 10 p. 100 ; elles le seront au taux de 15 p. 100. Enfin, les plus-values tirées de la construction, c'est-à-dire de la vente de logements, seront soumises à l'impôt sur le revenu lorsque ces ventes auront lieu dans un délai de dix ans, alors qu'elles ne le sont actuellement que lorsque la vente a lieu dans un délai de cinq ans. On s'est en effet aperçu que certaines personnes s'organisaient de manière à ne vendre les logements qu'elles détenaient qu'un peu après l'expiration du délai de cinq ans, afin d'échapper à l'imposition.

Dans ce domaine, nous proposons l'adoption des normes anglo-saxonnes — celles retenues notamment par les législations britannique et américaine — et de n'exonérer les plus-values que lorsque la vente est réalisée à l'expiration d'un délai de dix ans. En revanche le logement principal échappera désormais à cet impôt, alors que jusqu'à présent, par une bizarrerie de notre législation, il n'en était pas exempté — mais j'ai toutefois pu constater que, par une deuxième bizarrerie, cette disposition n'était pas appliquée. (Sourires.)

Nous avons prévu, ensuite, la moralisation de nos impôts sur les successions. Certes, la France a un dispositif de droits de succession modéré quand on le compare à la norme internationale, mais il était systématiquement tourné grâce à l'application de certaines dispositions.

La première pratique était l'utilisation abusive des titres de la rente 3,5 p. 100 1952-1958. C'est pourquoi nous avons demandé, la semaine dernière, l'autorisation de procéder à l'émission d'un nouvel emprunt, au moment même où nous annonçons le remboursement de l'emprunt précédent. Cette opération, qui est actuellement en cours, se déroule dans des conditions satisfaisantes. Elle sera conduite à son terme dans un délai de dix jours.

La deuxième exonération prévue par notre législation portait sur les logements neufs construits depuis 1948. Elle introduisait d'ailleurs dans la collectivité française une singulière injustice puisque tous ceux qui, par la force des choses ou par voie d'acqui-

sition, devenaient propriétaires d'un logement construit avant 1948 — il s'agissait souvent des contribuables de condition modeste — ne bénéficiaient pas de cette exonération qui s'appliquait indistinctement à tous les logements construits depuis cette date.

Nous vous proposons de revenir sur cette disposition pour tous les logements acquis et achevés après le 20 septembre 1973. Je reconnais, monsieur le rapporteur général, que se pose un problème réel concernant cette date. Nous aurons à rechercher ensemble une solution équitable.

Parallèlement, nous réglons le problème des sociétés immobilières d'investissement. En accord avec M. le ministre de l'équipement et du logement, nous avons prévu les dispositions nécessaires pour régler dans des conditions satisfaisantes un problème qui avait suscité, à juste titre, une certaine émotion.

A l'inverse, nous prévoyons, pour les contribuables modestes, le relèvement des abattements à la base sur les droits de succession, qui passeront de 100.000 francs à 150.000 francs par part et en même temps l'institution d'un abattement à la base pour les collatéraux et les non-parents.

Actuellement, les collatéraux et les non-parents, auxquels les droits de succession s'appliquent lourdement, puisque le taux est de 60 p. 100, ne bénéficient d'aucun abattement à la base, quel que soit le patrimoine dont ils héritent : un don fait à un membre de la famille ou à une personne chère est taxé à partir du premier franc au taux de 60 p. 100. Nous proposons donc un abattement à la base de 10.000 francs en ce qui concerne les legs faits aux collatéraux et aux non-parents.

Les pertes, au titre de ces deux abattements, représentent 400 millions de francs, alors que le gain attendu du remboursement de la rente 3 1/2 p. 100, 1952-1958, sera du même ordre de grandeur en 1974. C'est donc, de ce point de vue, une opération pratiquement blanche. C'est dire, encore une fois, combien la préoccupation du rendement fiscal est absente de nos propositions.

Nous prévoyons enfin une opération de normalisation concernant la mise à la charge des entreprises d'une partie des frais de la participation. C'est un point sur lequel j'entends m'expliquer devant l'Assemblée nationale.

Lorsque ont été mises en place les ordonnances de 1967, des dispositions de caractère fiscal ont été adoptées qui mettaient la totalité de cette participation à la charge des finances publiques sans que les entreprises aient en rien à y contribuer. Cette mesure était parfaitement justifiée à l'époque puisqu'il s'agissait de créer une orientation nouvelle et d'en assurer le démarrage. Mais il serait assez singulier qu'un mécanisme de solidarité sociale, de participation à l'intérieur de l'entreprise, ne comporte durablement aucune participation effective de celle-ci.

C'est pourquoi, le délai de cinq ans étant maintenant expiré, nous prévoyons que les contrats de participation continueront de donner lieu intégralement à constitution de la provision pour participation mais que la provision pour investissement, qui s'y ajoutait et la doublait, sera réduite en trois ans de 100 à 50 p. 100. Cela aura pour conséquence de laisser à la charge du Trésor public le financement des trois quarts de la participation mais de mettre progressivement le dernier quart à la charge de l'entreprise, ce qui est conforme à l'esprit d'une telle institution.

Je terminerai enfin en évoquant deux aspects du problème fiscal : la retenue à la source et la lutte contre la fraude.

Le Gouvernement est convaincu — et l'opinion avec lui — que la retenue à la source représente un élément décisif de modernisation de notre système fiscal. Les sondages d'opinion — même s'il ne faut pas en exagérer la valeur — montrent d'ailleurs que nos compatriotes sont favorables, dans leur majorité, au système de la retenue à la source. Ils ont raison.

Ce système est appliqué par tous les Etats modernes, bien entendu les Etats-Unis d'Amérique et le Canada, mais aussi les pays scandinave et l'Union soviétique. Il sera applicable à partir du 1^{er} janvier prochain dans la totalité des pays de la Communauté économique européenne, Italie comprise ; ce pays était avec la France le seul à ne pas encore l'appliquer.

Une telle modernisation de notre dispositif fiscal allégera considérablement les formalités des redevables, assurera automatiquement, pour eux, la trésorerie de l'impôt, rapprochera la perception de l'impôt de la formation du revenu, ce qui fera disparaître tous les drames liés à la perception, un an plus tard, d'un impôt sur un revenu qui a parfaitement pu être consommé entre temps.

Enfin, l'institution fiscale française connaîtra une situation bénéfique, du moins en apparence, puisque lorsque nous passerons d'un système à l'autre, nous aurons à déterminer les conditions dans lesquelles on effacera sur l'ardoise de l'éternité un an de prélèvement fiscal. (Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

Le Gouvernement considère que la retenue à la source est un élément essentiel de modernisation de notre dispositif fiscal et il est persuadé que, dans un Parlement soucieux de progrès et épris de réformes, il trouvera les concours nécessaires pour mener cet aménagement à son terme.

Je comprends parfaitement votre souci d'être informés sur ses modalités et nous aurons à rechercher les conditions qui nous permettront de vous donner cette information. Mais la modernisation de notre système fiscal est essentielle et le Gouvernement entend la mener jusqu'à son terme.

Enfin, la lutte contre la fraude.

Les années 1971, 1972 et 1973 ont été marquées par un effort important de lutte contre la fraude fiscale, ainsi que par un changement certain des comportements et du jugement de l'opinion publique sur ce sujet. Cette complicité goguenarde qui s'exerçait jadis vis-à-vis des fraudeurs du fisc fait place progressivement à la réprobation de la plupart des collectivités ou des partenaires économiques et sociaux de notre pays. Nous avons d'ailleurs recouru plus largement à l'intervention de la justice : c'est ainsi qu'en 1972 nous avons déposé, pour la première fois dans l'histoire fiscale française, trois cent dix-neuf plaintes pour fraude fiscale devant les tribunaux. Et cet effort a été maintenu en 1973.

Il est en effet essentiel de faire disparaître cet élément de désagrégation sociale et de profonde injustice que constitue la fraude fiscale. Il suffit d'ailleurs de constater comment la fraude fiscale est condamnée à l'étranger et quelles en sont les conséquences sur la destinée des plus hautes personnalités de tel ou tel pays pour admettre que la France, pays moderne et de justice, doit lutter contre ce phénomène. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants.)

Cette action sera poursuivie avec fermeté, mais dans le respect du droit des personnes. Je veillerai d'ailleurs personnellement à ce qu'elle continue à être marquée des critères essentiels qui doivent, selon moi, caractériser notre civilisation : respect des personnes, modération et souci d'humanité.

Après avoir présenté, monsieur le président, mesdames, messieurs, les perspectives économiques pour l'année 1974 et la politique qui s'y rattache, le budget et les mesures de justice fiscale, je conclurai par quelques brèves réflexions.

On est conduit, vis-à-vis de notre pays, à distinguer aujourd'hui ce que j'appellerai les « valeurs de substance » et les « valeurs de représentation ».

Les valeurs de substance sont toutes celles qui ont une réalité propre, soit physique, soit humaine, et qui ne s'expriment pas par un jugement ou une représentation. Les valeurs de représentation sont celles qui s'exercent à partir de ces réalités de substance.

Or, si l'on examine les réalités de substance en France, c'est-à-dire comment notre pays travaille, s'instruit, épargne, exporte, on a le sentiment qu'il est actuellement en bon état d'activité et de santé. A fortiori, lorsqu'on aperçoit la réalité française, revenant — comme vous avez pu le faire les uns ou les autres — soit de pays dévastés par la sécheresse, soit de pays d'Asie accablés par la profonde pauvreté de populations innombrables, on est frappé par le caractère de santé, d'équilibre, de créativité de notre pays.

Cependant, l'observation des valeurs de représentation montre la confusion : la critique va très au-delà de la proposition ou de l'analyse et, très souvent, dénigre l'œuvre entreprise dans notre pays.

Je souhaite donc que le débat qui s'ouvrira ce soir puisse rapprocher ces valeurs de représentation des valeurs de substance, car c'est un sujet sérieux. Or notre projet de budget pour 1974 est sérieux ; j'espère donc que, tous, vous apporterez des éléments sérieux de proposition et de réflexion.

Notre ambition — je l'ai dit — c'est, d'une part, pour vous, mesdames et messieurs les députés de la majorité, de vous convaincre que la politique choisie par le Gouvernement est la mieux adaptée à la situation économique de la France telle qu'on peut actuellement l'analyser et la prévoir. Notre ambition, pour vous, mesdames et messieurs les députés de l'opposition, c'est d'introduire le doute dans votre esprit, c'est-à-dire de vous conduire à vous demander si la politique que nous suivons n'est pas, malgré ses difficultés, malgré ses limites dans le monde actuel, celle qui sert le mieux les intérêts de la France. Pour vous (La majorité), la conviction ; pour vous (L'opposition), au moins le doute.

En 1974, le Gouvernement poursuivra, avec détermination et mesure, sa politique de soutien de la croissance et de lutte contre l'inflation. Si, au cours de ce débat, on nous propose des solutions extrêmes, nous ne les retiendrons pas — je l'indique à l'avance — car nous avons le sentiment d'avoir calculé au plus juste, au plus vrai, la politique économique de la France pour l'année prochaine.

En poursuivant sa politique dans cet esprit de détermination et de mesure, le Gouvernement servira vos deux ambitions, qui ont, pour les parlementaires français, la sonorité de vieux rêves : la puissance économique pour la France et la justice pour les Français. (Applaudissements prolongés sur les bancs des républicains indépendants, de l'union centriste et de l'union des démocrates pour la République.)

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

— 6 —

HAUTE COUR DE JUSTICE

Résultat du scrutin pour l'élection de douze juges titulaires.

M. le président. Voici le résultat du scrutin pour l'élection de douze juges titulaires à la Haute Cour de justice :

Nombre de votants	324
Bulletins blancs ou nuls	1
Suffrages exprimés	323

Majorité absolue des membres
composant l'Assemblée 246

Ont obtenu :

M. Max Lejeune	302 suffrages.
M. Lepage	299 —
M. Forens	294 —
M. Le Douarec	294 —
M. Jacques Delong	292 —
M. Fontaine	290 —
M. Albert Bignon	281 —
M. Frédéric-Dupont	275 —
M. Boulay	272 —
M. Paul Duraifour	257 —
M. Bustin	235 —
M. Ducloné	217 —
Divers	9 —

MM. Max Lejeune, Lepage, Forens, Le Douarec, Jacques Delong, Fontaine, Albert Bignon, Frédéric-Dupont, Boulay et Paul Duraifour ayant obtenu la majorité absolue des membres composant l'Assemblée, je les proclame juges titulaires de la Haute Cour de justice.

Un deuxième tour de scrutin s'avère nécessaire pour les deux sièges qui restent à pourvoir.

L'Assemblée voudra sans doute laisser à la conférence des présidents le soin de fixer une date pour ce deuxième tour de scrutin ainsi que pour la nomination des six juges suppléants.

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

Il en est ainsi décidé.

— 7 —

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 1974 (n° 646) (rapport n° 681 de M. Maurice Papon, 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 trente.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
MARCEL CROUVET.

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

