

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTÉGRAL DES SÉANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

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

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 2^e Législature

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

COMPTE RENDU INTEGRAL — 9^e SEANCE

1^{re} Séance du Mercredi 14 Octobre 1964.

SOMMAIRE

1. — Loi de finances pour 1965. — Discussion générale d'un projet de loi (p. 3179).

MM. Louis Vallon, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du plan; Jean-Paul Palewski, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

M. Giscard d'Estaing, ministre des finances et des affaires économiques.

M. le président.

Suspension et reprise de la séance.

M. le ministre des finances et des affaires économiques.

Renvoi de la suite de la discussion.

2. — Ordre du jour (p. 3195).

PRESIDENCE DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS

La séance est ouverte à quinze heures et demie.

M. le président. La séance est ouverte.

* (1 f.)

— 1 —

LOI DE FINANCES POUR 1965

Discussion générale d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion générale et la discussion de la première partie du projet de loi de finances pour 1965 (n° 1087, 1106).

La parole est à M. Louis Vallon, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.)

M. Louis Vallon, rapporteur général. Monsieur le Premier ministre, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, j'ai déposé un rapport assez copieux que vous devez avoir en main.

Ce rapport s'efforce de procéder à un examen aussi objectif que possible des faits et d'en tirer quelques conclusions quant à l'orientation que, pour ma part, je souhaiterais voir prendre à la politique gouvernementale dans divers domaines, singulièrement ceux de la monnaie, du crédit, du logement et dans quelques autres.

Dans la première partie de ce rapport, je m'efforce de faire le bilan de l'expérience du plan de stabilisation et d'en tirer quelques enseignements. Dans la seconde, je souligne les dispa-

rités, les défauts d'adaptation de certaines parties de notre économie, particulièrement dans le domaine de la distribution et du logement et, dans la troisième partie, j'aborde enfin les problèmes qui sont, peut-être par manie personnelle, ceux qui me préoccupent le plus, ceux de la monnaie et du crédit.

Un rapport est écrit pour être lu et un discours est prononcé pour être entendu. Ce sont là choses distinctes.

Mirabeau a dit un jour que, lorsqu'on connaissait bien ses quatre règles et que l'on savait conjuguer le verbe avoir, on était un aigle en finances. (*Sourires.*)

Je n'ai pas la prétention de ressembler à un tel oiseau mais je ne voudrais pas être un perroquet. (*Nouveaux sourires.*) C'est pourquoi, dans ce court exposé, je m'efforcerai de ne pas reprendre point par point ce qui est déjà développé fort longuement dans mon rapport écrit.

Il y a quelques mois, vous vous en souvenez sans doute, c'était au printemps dernier, au mois de mai, nous avons, M. le président de la commission des finances et moi-même, attiré, au nom de cette commission, l'attention de l'Assemblée sur les tensions inflationnistes qui, selon nous, se manifestaient, de façon parfois dangereuse, au sein de notre vie économique.

Nous n'avions sans doute pas tellement tort puisque, au mois de septembre, le Gouvernement était amené à prendre — et avec quelle rapidité et avec quelle vigueur ! — les mesures qui sont incluses dans le plan de stabilisation.

Quelles sont, pour l'essentiel, ces mesures ?

Au premier plan d'abord elles, je situe d'abord les mesures d'encadrement du crédit.

Ce sont là mesures quantitatives.

Les mesures d'encadrement du crédit suppriment ou diminuent la possibilité d'emprunter mais ne diminuent pas ou ne suppriment pas l'envie d'emprunter. Et c'est là le drame des chefs d'entreprise qui gémissent contre la réduction de l'accroissement de leurs encours.

Nous connaissons tous ces remontrances.

Toutefois, agissant sur le crédit — c'est-à-dire ce que nous avions estimé, à la commission des finances, être la cause initiale de l'inflation — ce plan a, dans une très large mesure, il faut le reconnaître, réussi.

Il a réussi, en tout cas, à arrêter l'accélération de la hausse des prix et cette hausse des prix, si j'ose employer un néologisme que seuls les physiciens, jusqu'ici, se permettent d'employer, cette hausse a été décélérée, si bien que, maintenant, elle est tout à fait ralentie et que, dans les derniers mois, elle a été fort peu importante. On nous annonce même que, dans un avenir proche, cette hausse ne dépasserait pas 2 p. 100 par an.

Alors, je me permets de faire une remarque sur ces 2 p. 100. Une hausse de 2 p. 100 par an des prix, cela se traduit par un doublement des prix en trente-six ans alors qu'une hausse de 1 p. 100 des prix se traduirait par un doublement des prix en soixante-dix ans.

Eh bien ! soixante-dix ans, c'est long, c'est à peu près la durée de la vie humaine. Ce serait là un phénomène quasi-séculaire et on ne saurait parler d'inflation. Mais trente-six ans, c'est court, c'est du domaine du long terme courant. C'est déjà de l'inflation.

Il faudrait donc que le Gouvernement fasse un petit effort supplémentaire et s'arrange pour que la hausse moyenne des prix ne soit pas supérieure à 1 p. 100 par an. Alors, j'aurais totalement satisfaction.

Mais je sais que c'est difficile !

Je sais qu'il est plus facile de parler de cela que d'agir dans ce sens, et ce qui a été fait déjà est suffisamment bien fait pour que nous reconnaissions qu'un résultat important a été obtenu.

Les prix ont donc été stoppés. C'est cela l'actif de la politique de stabilisation.

Mais il est bien rare qu'une opération humaine qui a un actif n'ait pas un passif. Et, maintenant, je veux attirer votre attention sur celui-ci.

Le passif de l'opération de stabilisation, c'est que, derrière la façade des opérations de restriction de crédit et de blocage des prix qui ont été concomitantes, des distorsions, qui peuvent encore passer inaperçues commencent à se profiler. Il s'agit de savoir comment ces distorsions pourraient être réduites, si les méthodes quantitatives pourraient suffire à les réduire ou s'il faudra revenir à des méthodes, peut-être plus subtiles, qui consis-

tent à agir sur les causes plutôt que sur les effets, et à se servir des phénomènes de marché qui, après tout, existent, même s'ils ont été, pendant de longues années, brutalisés dans diverses conditions par des mains souvent inexpertes.

Que fera-t-on pour sortir du plan de stabilisation ?

Continuera-t-on à employer des méthodes quantitatives ou essaiera-t-on d'en employer d'autres, plus subtiles, comme je viens de le dire ? C'est la question que je pose, dès le départ de ce débat, au Gouvernement, persuadé d'ailleurs que, dans le discours, très beau et long à la fois (*Sourires*), qu'il va faire tout à l'heure, M. le ministre des finances me répondra.

Il y a aussi des distorsions qui se sont manifestées, cette fois-ci dans la répartition des revenus. La puissance publique a bloqué les hausses de traitements de la fonction publique et du secteur nationalisé à 4 p. 100 par an, alors que les salaires privés ont continué à croître de 7 p. 100 par an environ.

Il y a là une disparité qui frappe ceux qui n'ont que 4 p. 100 de hausse. C'est l'évidence. (*Sourires.*) Ils commencent d'ailleurs à manifester une certaine mauvaise humeur que le Gouvernement connaît encore mieux que moi.

Par conséquent, il y a là un problème pour lui, un problème d'équité dans une certaine mesure, et je voudrais lui demander comment il pense le résoudre.

Je sais bien que ce problème et d'autres analogues qui consistent à sortir d'une opération de blocage et de stabilisation ont été résolus en Italie par un maître en science financière et économique, M. Einaudi. Mais, pour rétablir l'équilibre entre les diverses branches et les différents secteurs, M. Einaudi fut amené à céder encore un tout petit peu d'inflation de façon que tout se passe naturellement, et son expérience, finalement, ne réussit qu'à moitié.

Il est exclu, me semble-t-il, que l'on envisage à nouveau, en France, de céder à l'inflation, étant donné les quarante ans d'expérience de ce genre que nous trainons derrière nous et les déformations psychologiques que celle-ci a comportées. On ne peut céder là-dessus.

Alors, que faire ?

Il faut, je crois, dans une économie qui a recouvré son équilibre interne et qui est désormais saine, grâce aux mesures prises en 1958 et en 1959, il faut, dis-je, revenir à une action qui s'attaque plus aux causes qu'aux effets et qui utilise les phénomènes de marché. Il ne s'agit pas du tout de retourner à ce que je ne sais quel libéralisme de la jungle. Il s'agit de se servir des phénomènes de marché pour obtenir les résultats que l'on recherche, au lieu de brutaliser les phénomènes de marché pour ne pas obtenir du tout les résultats que l'on prétend chercher.

Voilà, je pense, quel pourrait être le thème d'une politique et je serais heureux si, tout à l'heure, ce thème nous était mélodieusement développé par M. le ministre des finances et des affaires économiques. (*Sourires.*)

Ce n'est pas seulement sur les phénomènes proprement monétaires et financiers ou dans le domaine des prix que le plan de stabilisation a manifesté ses effets. On ne peut d'ailleurs pas dire que dans ce dernier domaine le plan ait toujours réussi. A titre objectif, je dois signaler que les restaurants, en particulier, ont vu leurs prix augmenter de 18 p. 100 en moins de dix-huit mois. C'est là un fait regrettable. D'autres prix ont également connu des hausses exceptionnelles.

La sortie du plan de stabilisation pose donc un véritable problème. Ce n'est pas un problème fictif. Nous n'entrerons dans une phase de normalisation de la vie économique et financière qu'après l'avoir pleinement résolu.

Après ce rapide préambule, j'en viens à deux questions qui me paraissent particulièrement intéressantes : le crédit proprement dit et le logement.

Dans le domaine du crédit, le Gouvernement a déjà été sensible à la sollicitation d'agir sur les causes plutôt que sur les effets. Se faire solliciter de ce qu'on veut faire, c'est le secret d'Auguste, disait Diderot. Eh bien ! je vais solliciter le Gouvernement d'aller dans le sens où il a envie d'aller. Je vais peut-être le solliciter si fort que, dans l'immédiat, il n'en tirera pas pleine satisfaction mais je suis persuadé que, à terme plus ou moins court et après réflexion, ou moins je l'espère, il sera satisfait de mes propos qui vont, un peu à l'avance, dans le sens où il ira peut-être un jour, c'est du moins ce que je souhaite.

Actuellement, on découvre des vérités qui, jusqu'à il y a peu d'années, passaient pour être des évidences. On découvre qu'il importe d'avoir de solides institutions monétaires, une

honnête politique du crédit, de sages habitudes bancaires avec une prudente audace, s'il y a lieu, et que ce sont là les conditions essentielles de la santé économique.

On nous rappelle souvent que le monde a changé depuis 1914 et que les vérités que je viens d'énoncer étaient peut-être justifiées alors mais ne le seraient plus dans le monde actuel. D'abord à cause des effets mêmes de l'inflation durable que nous avons connue pendant plus de quarante ans et, ensuite, parce que des institutions nouvelles se sont développées comme la sécurité sociale, les caisses de retraite, les caisses d'assurance, qui dispensent les particuliers de parer par leurs propres moyens aux difficultés, aux risques de la vie courante et au souci d'assurer leur subsistance pour leurs vieux jours.

C'est ainsi que s'est manifestement affirmé le goût des biens semi-durables qui l'emporte d'une façon évidente sur le désir de détenir des valeurs mobilières et que le marché financier est devenu exsangue.

Eh bien ! malgré tout, je pense et persiste à penser que de sérieuses réformes des usages monétaires et des pratiques bancaires, que le maintien de la tradition d'un budget équilibré, que la poursuite des modifications heureuses apportées par le Trésor à ses errements anciens, que, peut-être, une nouvelle orientation des efforts de la Banque de France, que tout cela réuni pourrait permettre au véritable marché financier de renaître, mais à une condition fondamentale, c'est qu'aucune concession d'aucune sorte ne soit jamais plus faite à l'inflation.

Le progrès du bien-être peut conduire non pas seulement à l'usage des biens semi-durables, il peut conduire à la reconstitution d'une épargne longue des ménages. Et, si l'épargne courte continue à avoir la faveur du public, pourquoi, par le truchement des sociétés d'investissement à capital variable, cette épargne courte n'irait-elle pas, sur le marché financier, aider au développement de nos investissements.

Enfin, je n'oublie pas que l'épargne privée n'est pas seulement l'épargne des ménages, qu'elle est aussi celle des entreprises. Il faudrait que celle-ci allât également vers le marché financier, et elle ne peut y aller qu'au prix d'un recul de l'autofinancement que, pour ma part — dussé-je me faire quelques ennemis supplémentaires et subir quelques critiques — je considère comme à la fois antiéconomique et antisocial. (Applaudissements sur plusieurs banes de l'U. N. R.-U. D. T.).

Il est antiéconomique parce qu'il inclut dans les prix la masse des réserves qui servent à le mettre en œuvre ; il est antisocial parce que, sur cette masse, que les cadres aussi bien que les travailleurs de tous ordres ont contribué à établir, ils n'ont aucune part. Il est enfin peu progressif du point de vue économique, car l'autofinancement fournit en capitaux les entreprises déjà florissantes, les entreprises neuves ne pouvant y recourir.

L'autofinancement, en somme, procure des capitaux aux entreprises qui ont déjà réalisé des profits importants et non pas à celles qui promettent d'en faire à l'avenir. Le système de distribution des capitaux qu'il implique est conservateur par excellence car il est souvent un facteur de concentrations artificielles qui assurent l'hégémonie de certaines entreprises sur d'autres, ce qui n'est pas toujours pour le plus grand bien de la production et des échanges.

Si l'autofinancement a connu la faveur qu'il connaît encore, c'est parce que les pouvoirs publics ont voulu le favoriser ; et, s'ils l'ont favorisé, c'est parce qu'ils voulaient — j'en suis persuadé — favoriser les investissements.

Mais, maintenant, les pouvoirs publics, ou du moins l'actuel gouvernement, semblent, là aussi, subir des sollicitations différentes de celles que subissaient traditionnellement la plupart des gouvernements précédents. Le Gouvernement estimerait que les opérations de bourse et les dividendes distribués pourraient être détachés plutôt que les amortissements ou les réserves, ce qui irait dans le sens du retour des épargnes d'entreprises vers le marché financier et ce qui entraînerait nécessairement un recul de l'autofinancement.

Le marché financier qui va naître, qui naîtra nécessairement — aucune force ne pourrait s'y opposer maintenant que nous sommes engagés dans la Communauté économique européenne — sera certes adapté à notre époque, qui est celle de l'assurance universelle et de la retraite pour tous, et des souscriptions, émanant de caisses diverses, pourront manifestement se substituer aux souscriptions individuelles d'antan. J'ajoute même que, par l'intermédiaire de leurs organismes d'épargne collective ou de sécurité sociale, une partie beaucoup plus grande de la population et tout le personnel des entreprises pourront — certains sceptiques en riront, mais ce phénomène se géné-

ralisera d'ici à dix ans — devenir capitalistes à leur tour et intervenir dans la gestion des sociétés, précisément grâce à la représentation au sein des conseils d'administration de ces organismes collectifs de gestion des capitaux épargnés par les travailleurs.

Dans mon rapport écrit, j'ai insisté sur l'importance du lien qui existe entre le marché monétaire et le marché financier. Il est une hiérarchie naturelle des taux qu'il ne faut pas oublier : en principe, le court terme doit être meilleur marché que le long terme.

Or notre marché monétaire est d'une extraordinaire rigidité, pour un ensemble de raisons que j'avais eu l'occasion d'analyser déjà à cette tribune et sur lesquelles je ne reviendrai pas.

Parmi ces raisons — on m'excusera de le dire mais je ne crois pas me tromper — figure la politique suivie par la Banque de France.

Prenons un exemple, pour ne pas mettre en cause toute cette politique. On nous parle souvent de tensions de taux à la fin du mois, notamment pour l'argent au jour le jour. Je suis persuadé que, dans ce cas particulier, par l'escompte à guichet ouvert et en pratiquant à temps, c'est-à-dire un peu avant la fin du mois, une politique d'*open market* adaptée, on réussirait, non pas à supprimer les tensions sur les taux à la fin du mois, mais à les réduire dans une proportion considérable. Je me demande encore pourquoi, si on le fait, on l'a fait avec tant de timidité.

Après la rentrée massive de devises que nous avons connue il y a quelques années, il me semble que le portefeuille d'*open market* de la Banque de France aurait pu être heureusement ramené à zéro, ce qui aurait permis d'éviter que la contrepartie de ces rentrées de devises — figurant au passif de la banque — ne contribue à l'inflation. Or il s'est accru régulièrement depuis 1959. Le portefeuille d'*open market* de la Banque de France est géré en père de famille et ne sert que fort peu à l'*open market*. C'est du moins ce qui apparaît si l'on examine de près les opérations de notre institut d'émission dans ce domaine.

Je veux maintenant me livrer à un examen rapide de la politique du logement. Oh ! je ne vous fournirai que mes conclusions, m'étant efforcé de développer mes raisons dans mon rapport écrit.

Je crois — et tout le monde est de mon avis — qu'un très large secteur social du logement doit être financé par la voie budgétaire. Il doit comprendre une allocation de logement, peut-être distribuée d'une façon un peu plus heureuse et plus généreusement que maintenant, et des prêts avec bonification d'intérêt, celle-ci étant prélevée par voie budgétaire sur un budget en équilibre.

Pour le reste, de quoi s'agit-il ? Il s'agit tout simplement d'inciter les Français à se construire des maisons ou des logements à leurs frais, en ayant recours à un marché financier sur lequel le taux de l'argent à court terme serait acceptable.

Certes — je suis prêt à le reconnaître — nous avons fait un bel effort de construction, mais nous n'avons pas résolu le problème du logement. C'est un fait. Et, à côté de nous, d'autres l'ont résolu qui, au départ, étaient plus mal en point que nous.

Le financement de la construction par les moyens actuels, où le Trésor joue un très grand rôle, nous le savons, entraîne souvent pour les entreprises du bâtiment une rupture de leur plan de charge et exige d'elles le recours à des prêts financiers fort onéreux, ce qui se traduit par le renchérissement de la construction. Un expert très sérieux, en qui j'ai, pour ma part, confiance, m'a certifié qu'il serait facile d'obtenir 20 p. 100 d'économie par des programmes pluriannuels, dont le financement ne comporterait pas les aléas du financement actuel et permettrait le règlement des mémoires sans retards anormaux si l'on voulait s'en donner la peine.

On critique la construction des grands ensembles. Elle n'est pas nécessairement laide ou médiocre. La place des Vosges et la rue de Rivoli, par exemple, me donnent — et à d'autres aussi, je pense — une impression d'harmonie certaine par la répétition même d'un certain type architectural, répétition qui a permis, au xvii^e et au xix^e siècle, de préfabriquer en série des matériaux de construction et, par conséquent, d'abaisser les prix de revient. Vous voyez que le phénomène de la préfabrication n'est pas aussi nouveau que d'aucuns le prétendent.

M. Maziol, qui dirige avec courage un ministère difficile, fait étudier actuellement le problème du prêt hypothécaire, qui avait été examiné auparavant par une commission au sein du ministère des finances.

Il est certain que les taux des prêts hypothécaires sont anormalement élevés, le taux de 12 p. 100 constituant aujourd'hui

un minimum. Ne pourrait-on pas, là aussi, faire jouer le phénomène de marché en ouvrant aux entreprises et aux prêteurs un libre accès aux transactions sur les effets hypothécaires, qui permettrait le rapprochement sur ce marché de ceux qui acceptent de consentir un prêt ou d'acheter une créance avec les détenteurs de biens immobiliers qui cherchent des fonds pour construire ?

Je souhaite que M. Maziol réussisse dans sa tentative.

Enfin, il est certains établissements financiers, qui cependant gardent une très bonne réputation — je me demande d'ailleurs pourquoi ! (*Sourires*) — qui prêtent à des taux usuraire pour la construction : en calculant bien, cela fait au moins 18 p. 100. Naturellement, ces établissements financiers obtiennent très facilement le réescompte des banques de dépôt nationalisées, et bien entendu de la Banque de France. Je pense qu'il y a là, étant donné le caractère curieux de l'esprit de M. le ministre des finances, un objet pour une enquête, et ensuite pour une méditation, voire pour des sanctions. (*Rires et applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.*)

Quant à notre ministère de la construction, j'ai félicité M. Maziol pour son courage. En effet, c'est un singulier ministère, qui est constamment en état de fureur réglementaire : prêts sans primes, primes sans prêts, sociétés d'H. L. M., sociétés privées, sociétés publiques, sociétés d'économie mixte, tel taux et pas tel autre taux, on n'y comprend rien ! (*Applaudissements sur de nombreux bancs de l'U. N. R.-U. D. T., du groupe des républicains indépendants, du centre démocratique et du rassemblement démocratique.*)

C'est un maquis, et seuls les aigrefins s'y retrouvent.

Pendant ce temps, la République fédérale, notre voisine — et notre alliée — construit 200.000 logements de plus que nous par an, en y consacrant une part à peu près semblable à la nôtre de son produit national. Je vais vous le dire en confiance, la République fédérale n'a pas de ministère de la construction ! (*Rires et applaudissements sur de nombreux bancs.*) Bien entendu gardons la nôtre puisque nous l'avons (*Rires*), mais qu'il ne s'occupe plus que du respect des règles de l'urbanisme et, autant que faire se peut, pas d'autre chose.

Je voudrais maintenant, en conclusion, dire un mot de la politique budgétaire.

Jusqu'en 1964 exclusivement, on nous disait qu'un chiffre était sacré, celui du découvert du budget, qu'on appelait naguère l'impasse, et qui était de sept milliards de francs par an. Dès que l'impasse est plus forte, c'est une catastrophe, et si elle est inférieure à ce chiffre, c'est ridicule !

Et puis, en 1964, comme il y avait quelques plus-values fiscales, on nous a dit qu'on allait faire un effort et réduire le découvert à 4.700 millions. Et comme les plus-values ont été encore plus substantielles qu'on ne l'espérait ou feignait de l'espérer — je me méfie beaucoup ! — on nous a dit que le budget de 1965 serait en équilibre et que ce serait un excellent moyen de lutter contre l'inflation, ce qui est incontestable. Pour la première fois, donc, depuis quarante ans, il convient de le reconnaître, on nous propose pour 1965 un budget qui est actuellement en équilibre, ce qui est excellent dans la perspective de la poursuite de cette lutte entreprise par le Gouvernement contre l'inflation.

D'aucuns, qui sont des esprits chagrins, se plaignent que l'excédent n'ait pas déjà remplacé l'équilibre. En fait, c'est déjà un tour de force — que le Premier ministre doit connaître par cœur, je suppose — d'avoir fait en sorte que l'augmentation de dépenses de 5 p. 100 pour les services votés, par suite de la hausse des prix, laisse un faible écart, par rapport aux dépenses nouvelles, de 1,90 p. 100 environ, l'ensemble des dépenses croissant d'environ 6,90 p. 100.

Par conséquent, c'est déjà très bien que les dépenses ne croissent que de moins de 7 p. 100, et il faut être un esprit vraiment chagrin pour s'en plaindre.

Mais tous les problèmes ne sont pas résolus par la disparition du découvert, car la ponction que le Trésor continue d'opérer sur nos liquidités monétaires se poursuit nécessairement.

En effet, les charges d'amortissement de la dette ne figurent pas dans les documents budgétaires. Nous n'avons jamais vu, d'ailleurs, où figuraient ces charges dans les documents que le Parlement reçoit.

Notre dette flottante est pourtant fort lourde et, chaque année, le directeur du Trésor doit trouver entre 20 et 25 milliards de souscriptions nouvelles pour pouvoir rembourser les bons du Trésor qui arrivent à échéance. Cela n'est pas toujours

commode et fait peser sur la sécurité de notre trésorerie une menace latente, la menace de ce qu'on appelait naguère « le plébiscite des porteurs de bons ». Maintenant, les porteurs de bons sont des banques et ils sont si bien nantis que leur plébiscite ne paraît pas redoutable au Gouvernement. (*Sourires.*)

Un équilibre vraiment rigoureux des finances publiques ne sera obtenu que le jour où l'Etat n'aura plus besoin de recourir à l'emprunt pour assurer sa trésorerie courante. C'est évident. Et la disparition rapide de la dette publique ne serait possible qu'au prix d'une immense déflation, évidemment incompatible avec la poursuite de l'expansion.

Je rappelle que, dans l'expérience Poincaré — qui, du point de vue monétaire, a été un grand succès — la recherche obstinée, suggérée par le gouverneur Moreau, de la déflation a fait que cette expérience, si fructueuse ailleurs, n'a réussi qu'à moitié dans ce domaine.

Ce qu'il faut maintenant, c'est étudier l'impact de la dette sur notre politique budgétaire et préciser où il faut situer cet impact dans le budget ou dans les comptes du Trésor. M. le ministre des finances a lui-même abordé ce problème — je lui emprunte ouvertement une idée — lors de la récente réunion de la commission des comptes de la nation. Il a dit que cela méritait réflexion avant qu'une décision fût prise, ce qui me paraît évident.

Mais, en attendant qu'il nous apporte des propositions sur le point de cet impact, je crois que la consolidation de la dette doit être poursuivie activement. Il est anormal, en effet — on l'a dit, mais il est bon de le répéter — qu'on finance des dépenses définitives ou des prêts à long terme par des ressources à court terme. L'effort de consolidation doit donc être poursuivi activement.

J'ajoute que je ne verrais, pour ma part, aucun inconvénient — j'y verrais même des avantages — à ce qu'on tente de racheter en Bourse les célèbres emprunts de 1952 et de 1958, qui portent le nom de deux Français fort honorables ! (*Sourires*), mais qui sont assortis l'un et l'autre de clauses d'exonération fiscale et d'indexation qui constituent, dans l'univers actuel de la stabilité où nous entrons, un privilège de plus en plus exorbitant. On pourrait peut-être essayer, par des rachats en Bourse — si l'on ne peut pas faire de conversions qui seraient choquantes aux yeux de certains — de diminuer cette charge et surtout les menaces d'accroissement de cette charge qui pourraient tenir à des dévaluations d'une monnaie étrangère dont le contrôle nous échapperait, bien entendu, mais qui impliqueraient pour nous des conséquences. Je ne sais pas si vous voyez très bien ce que je veux dire ! (*Rires.*)

Il faut donc que nous arrivions à inscrire notre politique budgétaire dans une politique économique et financière qui soit semblable à celle des autres pays de la Communauté économique européenne.

Il faut aussi, je le répète, que nous en arrivions à la sincérité des taux, qui n'interviendra pas tout de suite ; il faudra la réclamer pendant longtemps encore. Il faudrait également qu'elle fût associée, si possible, à la vérité des prix que demande si justement M. Massé dans son magnifique rapport sur le V^e Plan, pour le secteur nationalisé. Mais pourquoi pas aussi pour le secteur privé ? Pendant que nous y sommes, soyons tous sincères et véridiques, et nous ferons sûrement de très bonne finances.

J'en terminerai par la lecture d'un texte très court :

« Il faut penser qu'il n'y a chose à traiter plus pénible, à réussir plus douteuse, à manier plus dangereuse, que de s'aventurer à introduire de nouvelles institutions, car celui qui les introduit a pour ennemis tous ceux qui profitent de l'ordre ancien et a des défenseurs bien tièdes en ceux qui profiteraient du nouveau. »

Ce propos un peu désabusé n'est pas de M. le Premier ministre, ni de M. le ministre des finances. Il est de Machiavel ! (*Rires et applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. et sur divers bancs.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Palewski, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.*)

M. Jean-Paul Palewski, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Monsieur le Premier ministre, monsieur le ministre des finances, mesdames, messieurs, je voudrais, au début de mon propos, marquer la satisfaction de la commission des finances d'avoir vu réalisé cette année le souhait qu'elle formulait depuis si longtemps, la

mise à la disposition du Parlement, en temps utile, des documents budgétaires. Il y a là, de la part du Gouvernement et de ses services, un effort auquel je tiens à rendre hommage, tout en exprimant l'espoir que le précédent ainsi établi se maintiendra à l'avenir.

Il reste cependant une ombre au tableau. Il s'agit des réponses aux questions posées par nos rapporteurs et dans certains cas, rares heureusement, mais c'est la première année que cela se produit, du droit de contrôle de ces derniers, droit qui a été contesté, malgré les dispositions législatives expresses existant en la matière.

Pour les réponses aux questions des rapporteurs, il s'agit d'une part de la valeur de ces réponses, d'autre part du délai dans lequel elles ont été fournies et mes observations portent sur l'un et l'autre points.

Dans un certain nombre de cas, également limités, les réponses ont été totalement insuffisantes; dans de nombreuses hypothèses par contre, elles sont parvenues au rapporteur dans un délai manifestement excessif. Je ne voudrais ni dramatiser, ni chercher où se situent les responsabilités, cela ne saurait être mon propos. Mais le fait est certain et il est regrettable. Il faut y porter remède, sinon les rapporteurs seront à la fois dans l'impossibilité de déposer à temps leurs rapports et de poursuivre leurs efforts pour fournir un travail objectif, capable de répondre au désir légitime de notre commission et de l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les banes de l'U. N. R. - U. D. T. et sur divers banes.*)

Cela étant, comment se présente le budget que vous nous proposez, monsieur le ministre des finances ?

Sans revenir sur le détail des principales options, je dirai qu'il se place sous le double signe de la stabilité renforcée et de l'expansion continuée.

Voici un an environ, le Gouvernement commençait à mettre en application l'ensemble de mesures qui a reçu le nom de plan de stabilisation. Il est possible de tracer le bilan de treize mois d'application: ce bilan est indiscutablement positif.

Le rythme de la hausse des prix, inférieur de moitié à celui des années antérieures, reflète une évolution qui est la plus favorable de tous les Etats européens. Le «*découvert*» a pu être réduit pour 1964, alors qu'il disparaît complètement de vos prévisions pour 1965, ce qui peut paraître à certains un simple jeu d'écriture, mais traduit incontestablement le bon état de santé des finances de la nation.

La production accuse une progression modérée, mais régulière dans un climat de stabilité. Plusieurs des mesures à long terme que nous avait annoncées le Gouvernement ont été au moins amorcées. Ainsi, par exemple, le plan de réforme de la passation des marchés publics qui a déjà, en certains domaines, porté ses fruits.

En revanche, il faut regretter que le Gouvernement n'ait pris aucune initiative valable pour améliorer les circuits de distribution, pour pénaliser certaines marges abusives, des circuits exagérément longs, source, les uns et les autres, d'inflation et de hausse des prix.

Le résultat est que l'évolution des prix de détail n'a pas reflété, tant s'en faut, la stabilité que la fermeté des pouvoirs publics a réussi à imposer aux prix de gros.

Certes, je sais bien que les assises nationales du commerce ont fait ressortir la difficulté de trouver à ce problème des solutions acceptables par les diverses parties en présence; il ne peut, bien entendu, s'agir que d'une action à long terme, mais il importe de lever au plus tôt l'hypothèque que fait peser sur notre économie la vétusté de l'appareil de distribution. Le rythme de l'évolution est si rapide que le pays tout entier prend conscience que la lenteur de transformations inévitables est excessive et il s'irrite devant les obstacles. Il faut donc agir. Nous attendons impatiemment les solutions proposées par le Gouvernement, qu'il s'agisse du domaine réglementaire ou du domaine de la loi.

Nous sommes parfaitement conscients aussi du fait que le plan de stabilisation ne peut constituer à lui seul une fin en soi. La stabilité n'est qu'un moyen, certes indispensable, et un point de départ. Outre la poursuite, que je déplore, de la progression des prix de détail, il nous faut bien constater que les tensions se sont maintenues sur le marché de la main-d'œuvre dans beaucoup de secteurs et par répercussion sur les salaires. Rien d'efficace n'a encore été tenté dans ce domaine, alors que la nécessité d'intensifier la formation professionnelle accélérée, particulièrement dans le secteur de la construction, est de plus en plus pressante.

Comment ne pas évoquer à ce sujet les insuffisances des centres de formation professionnelle accélérée, le manque de fluidité de la main-d'œuvre entre les régions économiques et la pénurie de logements sur les lieux mêmes où la demande de main-d'œuvre se fait plus pressante? Une action énergique en ce domaine est indispensable, sinon le plan de stabilisation apparaîtrait sous un aspect bien peu engageant, un véritable aspect malthusien, et deviendrait un plan de restriction. Les conséquences en seraient graves pour l'avenir de nos investissements et de notre expansion et même pour la survie de certaines branches de notre industrie sur lesquelles planent des menaces de plus en plus lourdes.

L'événement majeur qui caractérise le projet de budget de 1965 est donc la disparition de ce qu'on a appelé l'«*impasse*» et M. le rapporteur général a dit sur ce sujet bien des choses intéressantes. Certes, pour ma part, je ne suis pas de ceux qui attribuent une valeur en soi à l'équilibre rigoureux des prévisions budgétaires. Le budget, lui aussi, n'est-il pas un moyen et non une fin ?

Comme nous l'ont fait savoir avec quelque sévérité, et peut-être aussi quelque amertume, les experts de formation anglosaxonne de l'O. C. D. E., un budget en équilibre n'est pas nécessairement un bon budget. L'effet d'un déficit ou d'un excédent budgétaire ne peut être jugé que relativement à l'état général de l'économie à un moment déterminé.

Cependant, lorsqu'on mesure le chemin parcouru depuis 1958 dans le renforcement de la stabilité des finances publiques, la somme de 12 millions de francs par laquelle s'exprime pour 1965 l'excédent des recettes — notion bien oubliée dans notre pays depuis cinquante ans — prend une signification symbolique qu'on ne saurait en aucun cas sous-estimer.

Comme l'a rappelé le ministre fédéral allemand de l'économie, «*une solide gestion économique de la part de l'Etat constitue la meilleure base d'un sain développement de l'économie nationale. Tout essor économique qui repose sur une dépréciation du pouvoir d'achat de la monnaie est un danger*». La cause donc, sur ce point, est entendue.

Un autre trait de ce budget est de venir en discussion devant notre Assemblée quelques semaines à peine avant que s'instaure notre débat sur les options du V^e plan. Il faut voir là une conjonction de bon augure préjudant au nécessaire, à l'indispensable rapprochement entre budget et plan.

Depuis trois ans, le Gouvernement s'efforce de respecter un parallélisme aussi poussé que possible entre les objectifs du IV^e plan et les dotations budgétaires. Les objectifs de croissance retenus pour 1965 correspondent à l'objectif central de développement du plan. On s'achemine donc progressivement vers la solution qui, à mes yeux, paraît la seule logique: faire de la loi budgétaire la traduction mathématique du plan. Il importe donc, sauf à vider celui-ci de tout contenu, que cette traduction en termes budgétaires soit aussi rigoureuse que possible.

Par delà une conception d'annualité budgétaire bien démodée, bien dépassée, il faudra en venir à une notion de budget pluri-annuel, de budget de législation, notion dont l'intérêt croît à mesure que se développe la pratique des programmes économiques.

Il est hors de doute que la certitude morale, pour les entreprises, d'une continuité dans les commandes de l'Etat et des collectivités permettrait seule d'envisager des investissements à long terme, assurés d'un amortissement raisonnable, générateur de réduction de leurs prix de revient. Un budget moderne ne peut plus être un budget annuel; ce doit être un budget de législation, comme le plan lui-même, assoupli par des collectifs annuels.

Puisque je viens d'évoquer le problème des investissements, j'insisterai sur la grande misère des investissements privés.

Vous n'ignorez pas, monsieur le ministre, que dans le contexte économique brillant de notre pays, au milieu de l'indiscutable réussite financière intérieure et extérieure dont peuvent s'enorgueillir le Gouvernement et la majorité qui le soutient, le problème des investissements privés reste posé.

Faut-il rappeler que, pour les sept premiers mois de 1964, les augmentations de capital en numéraire des sociétés n'ont atteint que 1.250 millions de francs, contre un chiffre, lui-même dérisoire, de 1.350 millions pour la même période de 1963? Les émissions d'obligations, de leur côté, n'ont pas dépassé 6.340 millions de francs. Cette situation, découlant du marasme des marchés boursiers, apparaît comme d'autant plus préoccupante que le Gouvernement prévoit, en 1965, de poursuivre la politique de débudgétisation, accroissant ainsi le recours des organismes publics au marché financier lui-même.

En matière de construction notamment, l'objectif des 385.000 logements ne pourra être atteint, selon vos propres prévisions. Que si la moitié des 20.000 logements supplémentaires est financée par des capitaux privés.

Quant aux entreprises privées, il est prévu que leurs appels à l'épargne augmenteront de 4 p. 100 en 1965. Il est à craindre que de tels espoirs ne se révèlent fallacieux à un moment où les marchés boursiers sont exsangues, où la seule perspective d'un appétit de fonds par une société, parfois même de grand standing, suffit à peser sur les cours.

Comme l'avait dit le comité d'experts présidé par Jacques Rueff, « pendant de longues années tous les problèmes posés seront des problèmes d'investissements ». De son côté, le commissaire général du plan caractérisait la situation de la façon suivante : « L'une des actions les plus importantes du plan est la stimulation de l'épargne des particuliers et le développement du marché financier ».

Vous avez vous-même reconnu, monsieur le ministre, devant la commission des comptes de la nation, qu'il vous fallait obtenir un taux d'investissements supérieur à celui de la consommation. Le rapport économique et financier admet que l'équilibre indispensable entre ces deux taux s'est détérioré au cours de ces dernières années au détriment de l'investissement. De fait, le taux de progression en volume des investissements du secteur privé s'est brusquement abaissé de 9,7 p. 100 en 1962 à 2,8 p. 100 en 1963 et à 2,3 p. 100 en 1964. Il s'agit même là d'une régression si l'on tient compte de la hausse des prix. Si aucun redressement n'est opéré, les chiffres pour 1965 tomberont, pour la première fois, au-dessous des prévisions du plan.

Mais je me hâte de reconnaître que la loi de finances que nous propose le Gouvernement entre, à cet égard, dans une voie constructive et fait siennes certaines des suggestions du comité Lorain chargé d'étudier le financement des investissements. L'un de ses articles exonère de l'impôt sur le revenu les intérêts des obligations à concurrence de 500 francs. Le comité Lorain avait préconisé, je vous le rappelle, 1.000 francs. Un autre article proroge les facilités fiscales en faveur des liquidations de sociétés. Enfin, un troisième supprime la taxe complémentaire frappant les revenus des valeurs mobilières.

Je voudrais, à propos de cette dernière mesure, faire une remarque. Puisque vous renoncez, monsieur le ministre, à la taxe complémentaire frappant le revenu des valeurs mobilières, ne serait-il pas plus expédient et plus clair à la fois de supprimer la retenue à la source plutôt que de majorer le crédit d'impôt ? La perte de recette étant équivalente, n'est-il pas paradoxal que, pour un simple avantage de trésorerie, vous renoncez à l'effet psychologique déterminant que constituerait l'augmentation de 12 pour cent du rendement apparent des titres à revenu fixe, et de 24 pour cent de celui des titres à revenu variable ?

Vous avez, d'autre part, en cours d'année, fixé le cadre juridique des sociétés d'investissement à capital variable. Si cette nouvelle formule n'a pas encore rencontré l'accueil qu'elle mérite, il faut en rechercher la cause non pas dans un défaut de conception, mais simplement dans une ambiance défavorable qu'elle a rencontrée à sa naissance ; d'où la nécessité d'une acclimatation dans le pays.

Le comité Lorain avait formulé un certain nombre d'autres propositions de réforme qui sont restées jusqu'ici lettre morte : mesures destinées à favoriser les augmentations de capital en numéraire, création de nouveaux types de titres : actions de préférence, actions à vote plural, obligations participatives, susceptibles de rencontrer la faveur des épargnants. L'exemple du récent emprunt émis par la sidérurgie et qui a rencontré un incontestable succès, montre que le public ne reste pas insensible à des formules nouvelles qui ne laissent pas au prêteur seul le risque d'éventuelles dépréciations monétaires.

L'une des suggestions du comité Lorain me semble particulièrement importante en la conjoncture actuelle. Je veux parler de l'exonération de l'impôt, dans la limite de 5 pour cent, et pendant sept années, pour les capitaux apportés à l'occasion d'une augmentation de capital agréée sur proposition du commissariat du plan. Le Parlement avait l'an dernier, mes chers collègues, voté la prorogation jusqu'en 1965 de cette disposition qui suscite un grand intérêt de la part des entreprises. Ce texte me paraît montrer la voie dans laquelle nous devrions nous engager résolument, à savoir l'orientation de l'épargne, par voie fiscale, vers des emplois productifs.

Sans doute la renaissance du marché financier suppose-t-elle la conjugaison d'une série d'efforts de la part de tous les intéressés : les sociétés, dont la structure doit être rajeunie dans le sens

d'un plus grand souci, d'une meilleure information de leurs actionnaires ; les intermédiaires de bourse, dont le cadre juridique étroit ne correspond plus aux nécessités d'un marché financier moderne, aux dimensions de notre pays ; les sociétés d'investissement elles-mêmes, qui n'ont pas jusqu'à ce jour rempli le rôle d'animateurs et de régulateurs des marchés avec l'efficacité que l'on avait pu espérer.

Mais le rôle essentiel dans ce domaine revient au Gouvernement, qui pourrait s'inspirer avec profit de l'exemple que nous fournissent les pays étrangers les plus prospères. N'est-il pas significatif, en effet, qu'en tête de ces pays figurent les Etats-Unis et l'Allemagne fédérale, qui ont conjugué l'organisation rationnelle de leur marché boursier avec une certaine politique de détente de la fiscalité des entreprises ?

Détente fiscale, tel est en cette matière, monsieur le ministre, le maître-mot. Pour l'instant et pour de nombreuses années encore, le marché financier restera, dans nos libres pays occidentaux, un indispensable moteur de l'expansion.

La démonstration a été faite au cours des dernières années que l'investissement, fondement de tout progrès économique, ne pouvait être assuré par les seuls fonds publics, ainsi que je le rappelais il y a un instant. Votre projet de budget le reconnaît implicitement puisqu'il prévoit un recours accru à l'épargne.

De cette constatation de bon sens, je vous demande donc de tirer une conséquence logique : Puisque vous avez besoin de l'épargne, encouragez-la !

A cet égard, permettez-moi de regretter que les promesses faites en cette matière par les voix les plus autorisées du Gouvernement n'aient pas été suivies d'effet et que les mesures que vous proposez dans la loi de finances soient si timides. Il ne faut pas se laisser impressionner par des arguments de facile démagogie. Détaxer l'épargne investie dans les secteurs essentiels — et cela est indispensable — ce n'est pas favoriser la spéculation ni accorder au capital un avantage indu ; c'est orienter les revenus disponibles des particuliers vers des emplois productifs dont doit bénéficier la collectivité nationale tout entière, et les détourner d'une consommation excessive et des surenchères improductives qui sévissent sur certains marchés comme sur celui des terrains au détriment de cette même communauté.

Il est donc indispensable d'envisager les faits en économiste plutôt qu'en comptable. Ne craignez pas que l'équilibre de votre budget soit compromis par de telles détaxations. Celles-ci, par le choc psychologique qu'elles produisent, et par tout un mécanisme que vous connaissez bien, monsieur le ministre, loin d'entraîner des diminutions d'impôt, produisent le plus souvent des effets inverses. Là encore les exemples récents des Etats-Unis et de l'Allemagne en sont la preuve éclatante.

Il ne faut pas se dissimuler non plus les inquiétudes de toute une catégorie d'épargnants devant la baisse continue des cours dans le même temps où la spéculation immobilière bat son plein. Une action psychologique d'envergure s'impose. Il faut des mesures de choc susceptibles de frapper l'opinion. Un trop grand nombre de nos concitoyens se sont habitués à vivre de leurs gains en capital plutôt que de leurs revenus.

Je sais qu'il entre dans les intentions du Gouvernement d'intensifier au cours des prochains mois les mesures amorcées par la loi de finances, notamment pour la réforme de la fiscalité des entreprises. Je souhaite, pour ma part, qu'à l'occasion de cette réforme deux mesures interviennent qui me paraissent indispensables pour tirer le marché financier de sa léthargie actuelle : la première consisterait à exonérer de l'impôt sur les sociétés les sommes distribuées aux actionnaires et correspondant à l'intérêt statutaire. (*Murmures sur les bancs du groupe communiste.*) Cette disposition aurait pour effet de ramener la taxation des bénéfices distribués par les sociétés au niveau de certaines législations étrangères.

La seconde mesure exonérerait de l'impôt sur le revenu, dans une proportion et suivant des modalités à préciser selon les secteurs de l'économie, les revenus investis dans des emprunts, publics ou privés, et dans les augmentations de capital en numéraire effectués par les entreprises.

Ne tardez pas, monsieur le ministre, à vous engager résolument dans cette voie, car le temps presse et ce n'est pas en quelques semaines que l'on peut créer un climat favorable qui doit succéder à des années de désenchantement ; il y va de l'avenir de nos investissements et donc de notre avenir économique.

Le deuxième élément qui me semble préoccupant dans la conjoncture actuelle est l'évolution de notre balance commerciale. Pour la première fois, nos importations en provenance de la zone franc ont excédé nos exportations vers cette même zone, et le taux de couverture est tombé de 98 p. 100 à 85 p. 100.

Je sais bien que les considérations économiques ne sont pas seules à intervenir dans un pareil domaine et qu'elles sont susceptibles d'être infléchies par des impératifs politiques, mais le dilemme est désormais posé : ou nous pouvons espérer redresser la situation, ou les termes de nos échanges à l'intérieur de la zone franc sont en passe de devenir structurellement négatifs. Il nous faudra alors trouver des marchés compensatoires et orienter notre commerce extérieur dans d'autres directions.

Vers les pays à haut développement, ce qui suppose la création de réseaux de vente, le perfectionnement de nos méthodes commerciales à l'étranger, des services de prospection et des services après-vente, des conditions quant à la durée des crédits et d'autres encore. Vers les pays en voie de développement, nous devons avoir une politique de crédit et d'assurance des risques en faveur des exportateurs infiniment plus libérale. Cela est indispensable.

L'une et l'autre de ces formules sous-entendent des mesures susceptibles de mettre notre agriculture et notre industrie en position compétitive vis-à-vis de la concurrence étrangère qui sévit actuellement sur tous les marchés du monde.

La seule issue me paraît être la conclusion d'accords internationaux.

Après M. le rapporteur général, je voudrais attirer spécialement votre attention, monsieur le ministre, sur les problèmes de construction, qui demeurent l'un des secteurs les plus sensibles de notre économie. Secteur sensible parce que l'opinion publique comprend difficilement que vingt ans après la fin des hostilités et six ans après la remise en ordre de nos finances, sévisse dans ce domaine une crise aussi grave ; sensible aussi parce que les répercussions d'un tel état de choses se font sentir dans l'ensemble de notre appareil économique, et viennent compromettre la solution de multiples problèmes sociaux.

Le rôle de l'Etat, fondamental, devrait s'exercer dans trois directions.

D'abord en contribuant à relâcher la tension qui sévit sur le marché foncier par la mise à la disposition de ce marché de terrains appartenant à l'Etat, et notamment en premier lieu de terrains militaires. L'article 71 de votre projet de loi de finances apporte des dispositions utiles à cet égard. La commission des finances, qui en a approuvé le principe, proposera, au cours du débat, de les compléter.

Mais il faudra faire bien davantage. Des procédures exceptionnelles devront être instaurées pour vaincre les lenteurs et les réticences administratives et les difficultés de tous ordres qui viennent contrecarrer les aliénations de terrains.

L'Assemblée a récemment voté le projet de bail à construction. Vous vous rappelez, mes chers collègues, que ce projet prévoit la possibilité, pour les préfets, de prendre des arrêtés de délimitation. Je souhaite que le pouvoir ainsi conféré aux préfets soit exercé, non dans une perspective étroite, mais avec souplesse et dans le cas très général d'un aménagement du territoire conforme aux données de l'urbanisme, à la protection des secteurs historiques et des espaces de régénération.

Il importe que soient levées le plus tôt possible les incertitudes des propriétaires fonciers quant au classement de leurs terrains dans les zones à urbaniser ou dans les zones rurales. Il faut en finir avec la pratique néfaste du « gel » des terrains indument prolongé.

L'action de l'Etat doit également se manifester sur le taux des emprunts contractés par les particuliers et les organismes désireux de construire. La situation actuelle se caractérise, en effet, par une dégradation rapide des conditions mêmes de l'emprunt.

L'argent disponible pour la construction se raréfie à tel point que le problème du crédit devient peu à peu insoluble ou se traduit, à tout le moins, par des exigences absurdes et des taux d'intérêt incroyablement élevés compte tenu des conditions d'amortissement.

Vous devez donc, monsieur le ministre des finances, porter le fer rouge dans cette plaie. Si les taux ne sont pas considérablement abaissés et mis à la portée des catégories sociales les plus défavorisées, si les liquidités monétaires ne passent pas aisément, et dans des conditions honnêtes, des mains de ceux qui les possèdent à des emprunteurs, constructeurs ou particuliers, alors la solution du problème du logement sera, une fois de plus, retardée et peut-être même compromise.

Deux solutions sont possibles, l'emprunt pour les uns, l'allocation-logement pour les autres. Mais dans l'un et l'autre cas la réforme totale du financement immobilier, en apportant les

capitaux privés par l'élimination du risque de dépréciation monétaire, est indispensable. C'est tout le problème du crédit à long terme.

Enfin, sur ce chapitre, je voudrais encore que le Gouvernement se préoccupât activement de la structure des industries du bâtiment. Dans ce secteur, où, plus qu'ailleurs, s'imposent le perfectionnement et la modernisation des moyens de production par la concentration et la rationalisation des méthodes, la majorité des entreprises restent artisanales. Ce fait et le désordre de l'utilisation de la main-d'œuvre conduisent à un alourdissement du prix de la construction et à un allongement démesuré des délais de livraison. Dans une telle conjoncture, qui ne peut pas durer, convient-il de rechercher le concours des entreprises de nos partenaires du Marché commun ? Convient-il de s'engager dans des réformes de structure ? Au Gouvernement de répondre !

Une dernière observation. Je voudrais vous rappeler, monsieur le ministre, que le projet de loi de finances pour 1965 accroît la tendance au transfert de certaines dépenses d'investissements à la charge de la Caisse des dépôts et consignations. Ces transferts, qui s'élevaient à 1 milliard de francs en 1961 vont dépasser 4 milliards en 1964.

Sans doute l'année qui vient verra-t-elle s'amenuiser les charges résultant de l'octroi de crédits en faveur des rapatriés. Mais les entreprises nationales, dont l'auto-financement ne peut être accru, devront en 1965 solliciter la Caisse, qui se substitue au Fonds de développement économique et social, celui-ci ne contribuant plus qu'à concurrence de 24 p. 100 au total des investissements.

Compte tenu des opérations complémentaires aux immeubles à loyer normal qui lui incombent, et du ralentissement prévisible de la progression des dépôts dans les caisses d'épargne, il est à craindre que les facultés de prêt de la Caisse des dépôts et consignations en faveur des collectivités locales ne s'en trouvent fortement amoindries. Le seul remède à un état de choses aussi préoccupant consisterait à accroître les possibilités d'accès des entreprises nationales au marché financier, ce qui nous ramène au problème de l'animation de ce marché.

Je me dois de souligner que la pratique de la budgétisation conduit à faire échapper au contrôle du Parlement une proportion notable des investissements publics. Compte tenu du rôle sans cesse accru de la Caisse des dépôts en cette matière, il serait logique que le contrôle du Parlement sur la Caisse soit sensiblement renforcé. La présence d'une minorité de parlementaires au conseil de surveillance de la Caisse des dépôts ne suffit pas ; quelle que soit l'extrême bonne volonté de nos collègues, il est très difficile de pénétrer dans le détail des opérations. Ce problème doit être résolu par un large accord entre le Gouvernement et les commissions intéressées.

En dernier lieu, je reviendrai brièvement sur les propos que vous avez tenus sur les liquidités internationales à la récente réunion de Tokyo.

Vous avez représenté la France avec le talent que nous vous reconnaissons, dans cette confrontation monétaire que d'aucuns, par une assimilation tentante, ont baptisée : les « jeux financiers de Tokyo ». Vous avez eu le mérite d'y poser clairement le problème des liquidités internationales dont les données sont si souvent obscurcies par des considérations doctrinales et parfois des arrière-pensées politiques.

Le temps n'est plus où le jeu automatique de l'étalon-or rétablissait l'équilibre momentanément détruit entre les taux de change. Peut être, d'ailleurs, avec l'éloignement de cette époque, s'exagère-t-on la perfection du système qui a dû l'essentiel de ses mérites à un fait de pur hasard : le parallélisme entre l'augmentation de la production de l'or et l'accroissement des besoins monétaires.

Cet âge est de toute façon révolu : faute d'un mécanisme autorégulateur satisfaisant, il faut bien recourir à un système où l'intervention des hommes se fait sentir. Parmi les formules concevables, celle que vous avez présentée au nom de la France offre des avantages tels qu'elle ne pourra pas être écartée sans discussion, comme certains le souhaiteraient.

Je me rallie pleinement pour ma part à la double constatation dont elle est issue, à savoir la nécessité de créer, à côté des réserves-or qui doivent continuer à jouer un rôle fondamental, des éléments fiduciaires complémentaires non basés sur l'or ; d'autre part, l'illogisme dangereux qui consiste à faire dépendre le niveau des liquidités internationales de la situation économique et de la politique monétaire d'un ou de deux Etats.

Je ne crois pas que retarder la solution soit une heureuse formule pour aboutir à une régulation régionale et même mondiale de ce problème fondamental. Je compte sur l'énergie du Gouvernement pour faire prendre conscience à nos partenaires

de cette impérieuse nécessité et ne pas poursuivre des monologues sans résultat.

En conclusion, monsieur le ministre, le projet de budget que vous nous présentez s'inscrit logiquement dans la ligne que suit le Gouvernement depuis sa formation. La disparition de l'impasse consacre le rétablissement de nos finances sur un plan psychologique. De cette stabilité restaurée, nous pouvons, nous devons nous féliciter, mais à la condition qu'elle serve de plate-forme pour un nouveau bond dans l'expansion de notre économie.

François Perroux appelait « la viscosité » des phénomènes économiques quelques signes avant-coureurs qui annoncent des accalmies, parfois des régressions dans certains secteurs. Des tensions s'atténuent, d'autres demeurent plus préoccupantes.

Prenons garde à ces mouvements. Comme l'a si bien dit M. le rapporteur général, votre problème est maintenant de sortir du plan de stabilisation. Je souhaite que ce soit par la porte de l'expansion.

J'ai voulu, dans cet exposé, dont je prie mes collègues d'excuser l'aridité, montrer quels obstacles devraient être impérieusement surmontés pour y parvenir. Mais l'Assemblée et le pays, monsieur le Premier ministre, monsieur le ministre des finances, vous font confiance pour y parvenir. *(Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. et du groupe des républicains indépendants.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre des finances et des affaires économiques. *(Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et de l'U. N. R.-U. D. T.)*

M. Valéry Giscard d'Estaing, ministre des finances et des affaires économiques. Mesdames, messieurs, 1965 : budget en équilibre !

C'est, je pense, l'essentiel de ce que l'opinion publique retiendra de nos débats. Ce sera, je crois, la place que l'année 1965 occupera dans l'histoire financière de notre pays.

Le budget de 1965 ne peut cependant se contenter de cette présentation simplifiée. Il doit être pour le Gouvernement l'occasion de vous exposer l'ensemble de sa politique économique et financière et de vous en livrer tous les détails. Je n'en laisserai aucun dans l'ombre.

La première condition de succès de cette politique est d'être clairement comprise. La compréhension se situe à deux degrés : le premier, intuitif, est celui de l'opinion publique qui ratifie dans son ensemble — n'en doutez pas — le choix de la stabilité ; le second, analytique et rationnel, c'est le vôtre, mesdames, messieurs, à qui revient la responsabilité de contrôler cette politique, de l'approuver ou de la désapprouver, comme vous le ferez par un vote qui méritera certainement de retenir l'attention, car il portera sur le premier budget présenté en équilibre depuis trente-cinq ans.

Vous avez donc besoin, pour ce vote, d'explications complètes. Je dois m'excuser auprès de vous, à l'avance, de leur longueur, quoique celle-ci n'atteigne pas les sommets qui lui ont été prêtés, mais je m'en excuserai sans conviction, car je pense que mon devoir est, au contraire, de vous livrer tout le dossier de façon à vous faire partager notre double conviction : d'une part, cette politique est la seule politique possible ; d'autre part, elle mène l'économie française sur la voie d'un progrès régulier et durable.

Cette politique, en réalité, comment se formule-t-elle ? Car nous devons toujours nous imposer la discipline de résumer notre propre ligne de conduite.

Elle se résume, je crois, dans la formule suivante : la stabilité, condition d'une expansion économique durable. On voit donc que ce n'est plus tout à fait l'expression : « l'expansion dans la stabilité », qui n'était, en effet, que l'expression d'un vœu, souvent réalisé du temps de son auteur, plus souvent déçu du temps de ses pasticheurs.

La formule du Gouvernement est l'expression d'un choix et d'une méthode.

Ce choix a été fait à l'automne de 1963 ; il a été fait délibérément, lucidement et irrévocablement.

Quels étaient la situation et l'environnement de l'époque ?

C'était, vous vous en souvenez certainement, la réapparition du virus de l'inflation ; malgré le redressement financier exceptionnel de 1958, malgré la solidité extérieure du franc, qui n'a pas bougé en cinq ans sur les places étrangères — ce qui ne s'était pas produit depuis la guerre de 1914 — nous assistions, malgré tout, à la réapparition dans notre pays d'un surplus inflationniste.

Il y avait naturellement des causes qu'il serait tout à fait injuste de passer sous silence. J'en évoquerai seulement deux qui sont, je crois, les plus importantes ; d'abord, les conséquences de l'arrêt des hostilités en Algérie, du retour d'un très grand nombre de nos compatriotes avec des besoins immédiats à satisfaire et, en même temps, du transfert légitime des ressources qui les accompagnait ; ensuite, l'apparition en Europe occidentale d'un phénomène assez général de l'inflation qui a atteint d'ailleurs tous les pays et dont on sait que la cause peut être imputée assez largement au fonctionnement du système monétaire mondial.

Il y avait donc des causes ; mais le plus frappant était d'observer la spontanéité avec laquelle l'économie française retrouvait le chemin de l'inflation. On avait l'impression que telle était sa pente naturelle. On avait le sentiment que sur la voie de cette inflation presque rien ne se dressait, ni mécanisme, ni volonté délibérée de s'opposer à ce glissement.

Seule l'opinion publique de base éprouvait devant cette évolution une profonde inquiétude et même, en réalité, il ne faut pas le dissimuler, une certaine déception de constater que la stabilité économique qu'elle souhaitait n'accompagnait pas spontanément la stabilité politique qu'elle avait acquise. C'est ce qui explique que la politique de stabilisation a trouvé dans l'opinion publique de base son appui et l'on peut même dire son seul appui.

Le choix de cette stabilité a été, à l'époque, interprété par les commentateurs avec un certain scepticisme. Instruits, il faut le reconnaître, par une assez longue expérience, ils y ont vu l'épisode traditionnel de la vie économique française où l'on stabilise dans le déséquilibre pour quelques mois seulement. On laisse les mécanismes de l'inflation en place, on ne dérange pas les habitudes acquises. Ce n'est, au fond, que la pause entre deux séances d'opium.

Or le choix du Gouvernement, le choix que vous avez fait, mesdames, messieurs, en soutenant son action, est un choix d'une tout autre nature. Il s'agit, en réalité, d'installer la stabilité dans notre pays et de créer les mécanismes durables qui garantiront son maintien. —

La politique économique qui a été suivie depuis lors, c'est-à-dire la politique économique de 1964 et celle de 1965, déroule logiquement les conséquences de ce choix.

Une interrogation vient naturellement à l'esprit, et je pense d'ailleurs que nous aurons quelques échos de cette interrogation dans le débat général de demain. Ce choix était-il le bon, était-il le seul possible ?

Je crois que l'on peut et que l'on doit répondre affirmativement, pour des raisons politiques et pour des raisons techniques.

Et d'abord politiquement, parce que ce choix est la conséquence certaine d'un autre choix fait en 1956, mais réalisé en 1958 : le choix de l'ouverture de nos frontières. On ne peut pas être pour la construction économique de l'Europe et contre la politique de stabilisation. Ou alors, on mérite les sarcasmes que, dans le *Protagoras* je crois, Socrate réserve aux sophistes.

Il n'y a qu'à constater actuellement que le plus ou moins grand degré de résistance à l'inflation donne à chaque instant la mesure exacte de l'influence de nos partenaires au sein du Marché commun. Il faut constater, d'autre part, que la commission économique de Bruxelles, composée comme on le sait, soutient partout où ils sont conduits et quels que soient ceux qui les conduisent, les programmes de stabilisation.

Mais à côté de cette raison politique, il y a une raison technique : c'est que le mécanisme traditionnel de l'expansion dans notre pays, qui est en réalité un moteur à trois temps...

M. Robert Hostier. Comme la valse

M. le ministre des finances et des affaires économiques. ... — inflation, hausse des prix, dévaluation — ne peut fonctionner qu'à l'égard du monde extérieur, car c'est un mécanisme qui détruit à coup sûr notre épargne et notre puissance financière.

Lorsqu'on observe actuellement les faibles moyens de résistance de l'économie française dans la compétition internationale, il faut en voir là la cause.

Si bien que le quatrième temps de ce mouvement c'est, en réalité, ou la dépendance économique, ce qu'un grand hebdomadaire appelle cette semaine « les entreprises captives », ou bien l'étatisation.

C'est pourquoi le Gouvernement choisit un mécanisme différent, un moteur à quatre temps : stabilité monétaire, épargne, investissements, productivité.

L'on s'aperçoit que c'est un régime qui peut tourner sur lui-même car la stabilité monétaire engendre l'épargne, l'épargne permet de développer les investissements, les investissements créent la productivité, c'est-à-dire la condition de la poursuite de la stabilité.

Je comprends bien, naturellement, qu'une autre politique serait possible et que les événements auraient pu suivre depuis un an un cours différent de celui que nous avons connu. Mais j'affirme que, placé au gouvernement ou investi des fonctions que j'exerce, personne n'aurait pu choisir cet autre cours des événements. Tout au plus aurait-il pu s'excuser de le subir.

En réalité, notre politique a la même nécessité que celle du pari de Pascal : d'un côté — celui que nous avons choisi — il y a des disciplines — personne n'en doute — des efforts — nous vous les réclamons — et même le risque de l'échec. Mais du moins y a-t-il l'espérance du succès. De l'autre côté, il n'y a que le néant ou plutôt, s'agissant de finances, que le gouffre.

La stabilité est la condition d'une expansion économique durable.

Il nous fallait donc, à la fois, d'abord rétablir une situation d'équilibre, ensuite créer les mécanismes de la stabilité.

Ce sont les deux efforts que je vous décrirai avant de traiter le troisième élément : les ressorts de l'expansion.

D'abord, créer une situation d'équilibre. Telle était bien la tâche qui attendait le Gouvernement et ceux qui soutenaient son effort, à l'automne de 1963. Or on peut dire que l'année 1964 témoigne d'un rapide retour à une situation d'équilibre qui affecte, à des degrés d'ailleurs décroissants, le niveau des prix, le commerce extérieur et le suremploi.

D'abord, le niveau des prix. A l'époque où nous sommes, nous disposons, comme dernière statistique, des chiffres du mois d'août, c'est-à-dire d'une période de onze mois qui s'étend de septembre 1963 à août 1964. Sur ces onze derniers mois, l'indice des prix de détail, l'indice des 259 articles, dont on sait que les organisations les plus nombreuses le considèrent comme représentatif, accuse une hausse de 2 p. 100.

Cette hausse moyenne de 2 p. 100 résulte d'évolutions différentes : pour les prix industriels, 1,25 p. 100 ; pour les prix agricoles, plus exactement les prix alimentaires, 2,35 p. 100 ; pour les prix des services, 5,30 p. 100.

On s'aperçoit d'ailleurs que ce sont les services qui ont le plus augmenté, et cela est dû au fait que la poussée inflationniste a prolongé ses effets concernant le niveau des rémunérations dans le secteur des services.

Si l'on considère maintenant l'évolution depuis le début de l'année, on s'aperçoit que nous marchons à un rythme annuel de hausse des prix qui est de l'ordre de 1,75 p. 100, alors que, pour citer les chiffres, au cours des onze mois correspondants de l'année dernière, la hausse avait été de 4,77 p. 100. A cet égard, je voudrais apporter un apaisement à M. le rapporteur général. Il existe, en effet, une sorte d'erreur intellectuelle attachée à la fonction de rapporteur général. (Sourires.)

Je l'ai observée, monsieur le rapporteur général, dans un écrit récent de votre collègue du Sénat. Je l'ai entendue à l'instant dans votre exposé. Je croyais, malgré tout, que devant la commission des comptes de la nation nous avions clarifié ce point.

On nous a dit : mais vous retenez pour l'année prochaine une progression du niveau des prix de 1,9 p. 100, ce qui est beaucoup trop.

Vous avez expliqué que c'est donner à l'inflation un âge moyen de trente-six à trente-huit ans, c'est-à-dire que vous me donnez l'âge de l'inflation. (Sourires.)

Mais les chiffres cités dans ces rapports sont des moyennes, année sur année, et si nous voulons que la moyenne de l'année 1965 ne soit supérieure à la moyenne de l'année 1964 que de 1,9 p. 100, cela signifie, compte tenu de l'évolution acquise en début d'année, qu'en 1965 la hausse de prix devra être inférieure à 1 p. 100 et donc, comme vous le souhaitez, le franc vivra centenaire.

Quant aux prix de gros, leur évolution est plus lente que celle des prix de détail — M. le président Palewski l'a souligné — puisqu'elle est depuis un an d'environ 0,75 p. 100.

A ce point de mon exposé, deux questions se posent : la première, c'est qu'il n'est pas douteux que l'opinion publique reste encore sensibilisée et fortement sensibilisée à la hausse des prix et que l'évolution des indices ne lui paraît pas refléter exactement son expérience quotidienne.

Cela s'explique par deux raisons.

La première, c'est que la longueur et la permanence du phénomène font apparaître à chacun des indices qui permettent de considérer qu'il se poursuit. La seconde, c'est qu'il est très difficile à un individu, quel qu'il soit, de faire la pondération exacte de ce que représentent ses dépenses, suivant les différents produits.

M. Arthur Notebart. Les ménagères peuvent la faire !

M. le ministre des finances et des affaires économiques. Vous savez, par exemple, que les produits alimentaires représentent actuellement dans les dépenses françaises 30 p. 100 environ des budgets des familles et il n'est pas douteux que, psychologiquement, la part attachée à cette catégorie de dépenses représente plus de 30 p. 100.

La seconde question, c'est de savoir si notre évolution peut être favorablement ou défavorablement comparée à celle des pays étrangers. Je ne crois d'ailleurs pas qu'il faille nécessairement y trouver un réconfort et l'observation à l'étranger de hausses générales de prix ne saurait nous consoler des nôtres.

Mais il est tout de même important de noter, pour la force compétitive de l'économie française, que d'après nos propres indices et en utilisant nos propres méthodes de calcul, le prix des produits importés en France a augmenté de 2,1 p. 100 depuis un an et donc que la hausse du prix des produits importés est légèrement plus forte que la hausse des prix de nos produits nationaux, ce qui — je le répète — n'est pas en soi une source de satisfaction, mais qui démontre que la force compétitive de notre économie se maintient pour l'instant.

Comment ces résultats ont-ils été obtenus ?

En grande partie, à l'origine, par une action administrative de blocage des prix. Cette action a été générale puisqu'en septembre 1963 le Gouvernement a placé sous le régime de la liberté contrôlée la totalité des prix industriels.

Ce blocage a été contrôlé ; depuis l'année dernière, le nombre des contrôles s'élève à ce jour à 1.183.000 et le nombre des procès-verbaux qui ont été établis dépasse 28.000.

Cette action administrative efficace a été conduite par les services suivant les directives qu'ils avaient reçues et d'une manière telle que les opérations de contrôle, malgré leur nombre au cours de cette période d'un an, n'ont pas donné lieu à des incidents critiquables.

On a parlé de dérogations au blocage et on a cité des chiffres qui m'ont plongé dans une certaine perplexité, étant donné que j'ai tenu à signer personnellement toutes les décisions de dérogation afin de vérifier leur nombre et leur nature. Je précise que depuis le début du blocage de prix, j'ai signé 97 dossiers de dérogation de prix.

Quelles ont été les causes de ces dérogations ? Tout d'abord, la hausse des matières premières, qui représente 52 dossiers sur 97 et encore quelles matières premières ? A concurrence de 27 dossiers sur 52, des matières premières nationales et souvent d'origine agricole. Vous vous souvenez, en effet, que l'hiver dernier les prix de certains produits animaux qui donnent lieu à des transformations ou à la fabrication de conserves avaient monté dans une proportion appréciable. A l'époque, nous avons signé des dérogations parfaitement légitimes et dont ceux d'entre vous qui sont intervenus se porteront certainement les témoins et les défenseurs.

Vingt-cinq dossiers, d'autre part, concernent des matières premières importées, sur lesquelles l'économie française est sans pouvoir. Vingt-neuf dossiers, en outre, ont été retenus pour des raisons de caractère social. Je m'explique d'un mot. Il existe, en effet, dans des régions en difficultés, un certain nombre d'entreprises petites ou moyennes pour lesquelles nous avons pu vérifier que le maintien du blocage des prix se traduirait indiscutablement par la cessation de leur activité. La plus grande de ces entreprises emploie deux cents personnes.

Nous sommes donc bien loin des chiffres annoncés.

A côté de cette action administrative de blocage, nous avons pris des mesures douanières qui ont intéressé un certain nombre de produits industriels — notamment des produits nécessaires à la consommation — et un certain nombre de produits tropicaux que nous retrouvons dans notre alimentation ou nos produits transformés. D'un autre côté, nous avons pu bénéficier du concours de certaines organisations commerciales.

Si l'on a raison, comme M. le président Palewski, de critiquer souvent la vétusté et le mauvais fonctionnement de notre appareil de distribution, il ne faut pas nier cependant que se produit actuellement, au sein de l'appareil de distribution français, une

évolution. Celle-ci intéresse d'ailleurs les différentes catégories de commerces. Nous avons trouvé auprès de toutes ces catégories un assez large concours l'année dernière : nous le retrouverons cet automne.

Il y a eu enfin, trop timide encore, l'action des organisations de consommateurs. Le Gouvernement se réjouit des initiatives qu'elles prennent parfois et nous pouvons citer en particulier celle qui a été prise récemment dans la région parisienne à propos du prix du pain.

Quel est, dans ces conditions, l'avenir du blocage des prix ? Je dirai très franchement que cette question me paraît poser un faux problème.

Le Gouvernement n'a pas, en effet, choisi le blocage comme méthode permanente de fixation des prix français. Mais à l'inverse, il a choisi le niveau actuel des prix français comme devant constituer le niveau permanent de nos prix.

Aussi, tant que le déblocage sera synonyme de hausse des prix — il ne faut pas se faire d'illusions — nous ne l'accorderons pas. Au contraire, le jour où le niveau des prix français, grâce aux gains de productivité, s'établira spontanément au niveau actuel, nous n'aurons ni l'intention ni d'ailleurs le désir de poursuivre la politique de blocage. Mais à cette époque, plus personne, probablement, ne nous demandera sa suppression.

La vérité est que la hausse des prix, contrairement à ce que pensent, je le sais, un grand nombre de dirigeants de l'économie française, ne constitue presque jamais la solution véritable de leurs problèmes. A court terme, en effet, ils pourront peut-être voir leurs profits augmenter quelque peu, mais ils sont sûrs d'assister à une diminution de leurs ventes, car la compétition extérieure les rappellera à une sévère discipline.

A ce propos, je vous citerai deux exemples dont l'un m'a beaucoup frappé. M. le Premier ministre et moi-même, il y a plus d'un an, avons dû soutenir un débat très animé avec une profession — la profession sidérurgique — qui voulait augmenter ses prix. Elle avait spontanément émis des barèmes en hausse, et nous y étions peu favorables. On nous avait expliqué que notre attitude était absurde. Or, que s'est-il passé ? La profession sidérurgique n'a pas augmenté ses prix, car elle était hors d'état de le faire en raison de la concurrence extérieure.

Récemment, au cours d'une réunion que nous tenions à propos du commerce extérieur, le dirigeant d'une très grande entreprise française d'automobiles prétendait que les difficultés rencontrées par son entreprise tenaient au fait que nous ne l'autorisions pas à augmenter ses prix sur le marché intérieur. Mais si cette entreprise augmentait ses prix sur le marché intérieur, elle substituerait à sa production celle d'une entreprise située à l'extérieur de nos frontières. J'ai d'ailleurs été frappé de voir, lors du dernier Salon de l'automobile, que la firme en question n'avait procédé à aucune hausse de ses prix.

Le problème du blocage des prix est donc, assez largement, un faux problème. En effet, le maintien du niveau actuel des prix français est un point permanent de notre politique. Au demeurant, la compétition deviendra de plus en plus sévère puisque nous sommes dans l'obligation, le 1^{er} janvier prochain, de diminuer de 10 p. 100 l'ensemble de nos droits de douane à l'égard de nos partenaires du Marché commun et que, bien entendu, nous nous conformerons à cette obligation.

Le retour vers l'équilibre s'observe, quoique à un moindre degré, dans le domaine du commerce extérieur. Après le profond déséquilibre de la fin de 1963, nous pouvons maintenant nous faire une opinion sur le déroulement de l'année 1964.

Je viens d'avoir connaissance des chiffres du commerce extérieur pour le mois de septembre. Ils ne sont certes pas entièrement satisfaisants, mais ils confirment l'évolution dans le sens de l'amélioration en cours depuis le début de l'année. Si nous considérons, en effet, les trois trimestres de l'année 1964 et si nous observons la situation à l'égard des pays étrangers, nous constatons que le pourcentage de couverture des importations par les exportations a été de 84 p. 100 pour le premier trimestre de 1964, de 86 p. 100 pour le deuxième trimestre et que, pour le troisième trimestre, il est de 89 p. 100.

On assiste donc à un retour régulier vers l'équilibre.

Un deuxième élément, presque aussi important, est le ralentissement de la croissance de nos importations.

Les importations françaises du premier trimestre de cette année étaient en progression de 31 p. 100 sur celles de la période correspondante de 1963 ; celles du deuxième trimestre ne sont plus en progression que de 18 p. 100, celles du troisième trimestre de 14 p. 100 seulement.

L'évolution se fait donc vers l'équilibre, quoique à un rythme que j'estime encore trop lent.

Mais nous devons, à propos du commerce extérieur, faire deux observations.

Premièrement, nous constatons désormais que lorsqu'il y a inflation dans un pays à frontières ouvertes — le nôtre ou l'un de ses voisins — les importations se développent très rapidement. On substitue ainsi à une production nationale une production étrangère. Ce sont d'ailleurs les pays qui ont lutté le plus tard et le plus timidement contre l'inflation qui assistent au fléchissement le plus accentué de leur production nationale. L'alternative de notre politique est en réalité la récession dans l'inflation.

Deuxièmement, il faut savoir que la part du commerce extérieur dans l'économie française continuera de s'accroître.

En 1960, le commerce extérieur représentait, dans chaque sens, 13 p. 100 du produit intérieur brut français. En 1965, il va représenter 15 p. 100 et, en 1970, d'après de simples prévisions et sans exprimer de préférence, il représentera 20 p. 100, c'est-à-dire qu'un cinquième des achats des Français proviendra de produits importés et qu'un jour entier par semaine le travail français dépendra de l'exportation.

C'est assez dire l'importance qu'acquiert alors la force compétitive de notre économie. Les producteurs français, au lieu de s'imaginer que le combat qu'ils ont à mener est un combat contre les pouvoirs publics qui veulent les empêcher d'augmenter leurs prix, doivent considérer qu'il s'agit d'un combat à mener vis-à-vis de l'extérieur, c'est-à-dire d'une compétition qu'ils seront tenus d'affronter de plus en plus à l'intérieur de nos frontières et sur les marchés mondiaux. La stabilité, contrairement à ce que pensent certains, n'est donc pas une charge que nous imposons à notre production, mais une arme que nous lui donnons et dont elle a besoin pour lutter.

Le troisième grand secteur de l'activité économique nationale est celui de l'emploi. Il est important, un an après le lancement de la politique de stabilisation, de faire le point à ce sujet.

Je voudrais tout d'abord indiquer que l'année 1964 sera, pour l'économie française, celle où l'emploi a atteint son niveau le plus élevé. Vous savez que dans tous les autres pays, notamment dans les pays anglo-saxons, le nombre des personnes au travail est toujours considéré comme un des baromètres essentiels de la santé économique et sociale du pays. Or, quels sont les chiffres pour notre pays ? Sur les 19.550.000 personnes que comprend la population active française, 19.320.000 sont actuellement au travail et le nombre des emplois salariés, y compris d'ailleurs les fonctionnaires, atteint le niveau le plus élevé qui ait jamais été atteint dans l'histoire de notre pays, c'est-à-dire 14.180.000.

Avant d'entrer dans le détail pour considérer l'évolution de tel ou tel secteur, de tels ou tels chiffres, il est bon, je crois, de se réjouir de ce que l'économie française de 1964 puisse offrir complètement un emploi à chaque travailleur.

Pendant l'année 1964, la hausse des rémunérations s'est poursuivie. C'est pourquoi je suis persuadé que l'expression de « blocage » qui a été utilisée tout à l'heure par M. le président de la commission des finances dépassait sa pensée. On sait, en effet, d'après les statistiques du ministère du travail, que le taux des salaires horaires a augmenté de 1,9 p. 100 pendant le premier trimestre, et de 1,9 p. 100 pendant le deuxième trimestre. Nous ne connaissons pas encore les chiffres les plus récents.

Je ne veux pas entrer dans le détail, mais si l'on compare ces chiffres à ceux de l'évolution des prix de détail, l'on s'aperçoit que le niveau de vie français a continué à progresser au cours de l'année 1964.

Pour l'avenir, le problème est naturellement de savoir si le progrès des rémunérations en France sera ou non du même ordre que celui des gains de productivité. S'il devait durablement dépasser le chiffre des gains de productivité, nous assisterions à une élévation des coûts de production français, alors qu'ailleurs — on le sait parfaitement — ces coûts sont stables ou même, par exemple aux États-Unis, en diminution.

Il faut être conscient du fait que l'enjeu de cette évolution, c'est en réalité le niveau d'activité et d'emploi. C'est pourquoi ce problème intéresse tous les partenaires sociaux et non pas seulement l'État qui n'est que l'un d'entre eux. Je suis persuadé que les organisations professionnelles et syndicales, depuis longtemps attentives aux réalités de la vie économique, sauront en tenir compte, car il y va de l'intérêt même de leurs ressortissants, puisqu'il s'agit du niveau de l'activité et de l'emploi.

Sur ces graphiques, qui tendent vers l'horizontale, nous retrouvons, comme l'an dernier, le graphique ascendant de l'expansion,

En effet, l'économie française poursuit son développement à un rythme sans doute plus lent qu'en 1963, mais aussi à un rythme plus régulier. Je me contenterai de préciser que, pour l'ensemble des mois connus, la production industrielle est en progression de 7,70 p. 100 et que nous avons été conduits à réviser en hausse l'augmentation du produit intérieur français pour l'année 1964. Nous avions annoncé, l'année dernière, une progression de 4,2 p. 100. Nous sommes amenés à porter notre évaluation à 5,2 p. 100.

Il est, d'autre part, intéressant de constater que cette évolution résulte d'une certaine diminution de l'activité des industries de consommation et d'une reprise des industries de base, notamment des matériaux de construction et de la sidérurgie dont on sait qu'elle a battu, au mois de septembre, de 14 p. 100 le niveau de production de l'an dernier.

Ainsi, la stabilisation de l'économie française n'a pas compromis son ressort essentiel, c'est-à-dire la poursuite de l'expansion.

Je voudrais maintenant, si vous me le permettez, mesdames, messieurs, et en n'ignorant pas le caractère quelque peu aride et nécessairement chiffré de cet exposé, vous indiquer comment ces résultats ont été obtenus.

J'ai dit tout à l'heure qu'ils avaient été obtenus par des mesures administratives concernant les prix. Cela est vrai, mais à mon sentiment ces mesures ne peuvent pas, à elles seules, et de très loin, régler le problème.

La conclusion à laquelle nous avons abouti — je la livre très simplement, en particulier à ceux qui pourraient avoir dans l'avenir l'honneur et la charge de conduire l'économie française — est la suivante : il n'est pas possible d'obtenir la stabilité des prix si les équilibres fondamentaux ne sont pas réalisés.

Ce n'est pas en prenant les chiffres un par un et en pressant dessus que l'on peut aboutir à la stabilité des prix ; on n'y parvient qu'en rétablissant les grands équilibres fondamentaux. On fait alors une remarque curieuse : la hausse des prix est une addition dont le total est, en fait, supérieur à celui de ses composants, quand les grands équilibres fondamentaux ne sont pas réalisés. A ce moment, la hausse des prix est plus forte que ce que donne l'observation de détail. A l'inverse, quand les grands équilibres sont réalisés, l'addition donne un total plus faible que celui de ses composants.

C'est ce qui explique, en particulier, les erreurs de prévision qui ont été régulièrement commises depuis le début de l'année par les services chargés de prévoir l'évolution des prix. Ils ont toujours été plus pessimistes que la réalité. Partant, en effet, de l'observation de détail des prix — ce qui est leur travail normal — ils aboutissaient toujours à des chiffres plus élevés que ceux que donnaient ensuite les résultats de l'observation.

En 1964, le retour à l'équilibre s'explique, à mon avis, essentiellement par deux actions de base : le retour à l'équilibre budgétaire, d'une part ; la gestion de la monnaie et du Trésor, d'autre part. Ce sont ces deux actions que je voudrais sommairement vous décrire.

D'abord, le retour à l'équilibre budgétaire.

Dans sa présentation, le budget de 1964 témoigne déjà de cette préoccupation puisque, vous vous en souvenez, le découvert budgétaire y était en diminution sur celui de 1963. Pour 1963, nous vous avons présenté un budget qui accusait un découvert de 6.970 millions de francs. Pour 1964, le découvert est, vous le savez, de 4.734 millions de francs, donc en diminution.

De même, le mouvement des dépenses a été ralenti dès 1964 puisque, alors que les dépenses avaient augmenté de 9,6 p. 100 en 1963, elles ont accusé une augmentation de 8,7 p. 100 dans le budget de 1964.

Il y a donc eu un effort dès le départ, mais l'essentiel a été de décider qu'il n'y aurait aucune dépense nouvelle en cours d'année. Lorsque cette décision a été prise, elle a naturellement été accueillie avec un aimable scepticisme. Or aujourd'hui, 14 octobre, on s'aperçoit qu'aucune décision de dépense nouvelle n'est intervenue.

Les quelques décrets d'avances qui ont été pris — je parle sous le contrôle de M. le rapporteur général — ont tous été gagés, c'est-à-dire compensés par des annulations équivalentes de dépenses. Le plus important, vous le savez, concernait l'éducation nationale et avait pour objet d'organiser des virements entre les chapitres de construction, en raison des exigences de la rentrée scolaire, et de prévoir le paiement de maîtres dont les contrats avaient été signés plus rapidement que les services ne l'avaient escompté. Il prévoyait également des crédits supplémentaires pour la

formation professionnelle des adultes et organisait, en matière de dépenses militaires, des virements de crédits de paiement entre les divers chapitres de dépenses militaires, sans augmentation du total.

Le collectif de fin d'année ne comportera que des ajustements de crédits destinés à faire face à des dépenses déjà décidées, mais aucune dépense nouvelle ne sera décidée si son évaluation n'a pas correspondu, en définitive, aux besoins.

Cette règle, fixée et suivie pour 1964, fixée et à suivre pour 1965, explique sans doute l'assainissement profond obtenu cette année.

En matière de recettes, nous avons également enregistré des résultats qui dépassent les prévisions puisque, aux termes du rapport qui vous a été distribué, nous prévoyions pour 1964 des dépassements de recettes de l'ordre de 5.800 millions de francs.

Il était normal et nécessaire de ne pas dépenser ces recettes, en raison de leur origine : en remettant dans le circuit économique ces recettes qui étaient dues, pour une part, aux mouvements de prix observés en 1963, nous aurions nous-mêmes hâté l'inflation.

Je me permettrai, mesdames, messieurs, de citer un chiffre qui illustre, à mes yeux, l'importance de l'amélioration réalisée d'une année sur l'autre.

Tous les jeudis après-midi, mes collaborateurs m'apportent un document qui décrit l'état d'exécution de la loi de finances à la fin de la semaine précédente. J'attends ce document avec l'anxiété que vous imaginez.

Les derniers chiffres dont nous disposons font apparaître que le découvert résultant de l'exécution de la loi de finances pour 1964 et du solde des dépenses de 1963 payé sur 1964 était, au 1^{er} octobre, de 1.040 millions de francs.

A la même époque de l'an dernier, exactement le 3 octobre, le découvert s'élevait à 8.210 millions de francs.

Une amélioration de plus de 7 milliards de francs en un an illustre mieux que tout autre commentaire l'effort réalisé, je dirai même l'effort réussi en matière d'assainissement de nos finances publiques. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et de l'U. N. R.-U. D. T.)

Pour l'essentiel, le découvert aura disparu en 1964. Il n'y a donc pas lieu de redouter, comme certains le font avec plus ou moins de bonne foi, que l'année 1965 soit une année de déflation.

L'assainissement des finances publiques aura été réalisé en 1964 dans une conjoncture de fort emploi et il sera prolongé en 1965, puisque l'équilibre que nous connaissons presque en 1965 n'ira pas au-delà ou en-deçà de celui de la fin de 1964, dont il sera le prolongement naturel.

A cet effort budgétaire s'ajoute la gestion de la trésorerie. Je répondrai tout à l'heure à M. le rapporteur général sur les questions de doctrine, dans le détail desquelles je ne pénétrerai tout de même pas entièrement, me bornant pour l'instant à évoquer ce que le Gouvernement a réalisé en 1964.

Au début de l'année, nous avons posé en principe que, pour l'année 1964, la gestion du Trésor ne devait se traduire par aucune création nette de monnaie, autrement dit qu'elle devait être conduite de telle façon que les opérations s'équilibrent exactement, sans appel, en net, à des ressources monétaires.

Ce résultat a été obtenu. Il m'a semblé tout à l'heure que vous vous en inquiétiez. Je dirai même qu'il a été dépassé.

Quelle a été, en effet, la gestion du Trésor public au cours des huit premiers mois de 1964 — nous ne disposons pas encore de chiffres plus récents — c'est-à-dire à la fin du mois d'août ?

A la charge qui résulte de l'exécution du budget, il convient d'ajouter celle que le Trésor supporte au titre de l'amortissement de la dette publique et dont je parlerai tout à l'heure.

Si l'on tient compte de ces deux facteurs, on constate que, pour les huit premiers mois de l'année, les charges du Trésor auront été de 4.300 millions de francs, contre 9.970 millions de francs pour la période correspondante de l'année dernière.

Au départ, nos charges étaient donc réduites, par rapport à 1963, de 5.670 millions de francs pour les huit premiers mois.

Comment devons-nous couvrir cette charge de 4.300 millions de francs ?

Si nous ne voulions pas la couvrir par des ressources monétaires, il fallait faire appel à des ressources d'épargne. Un

emprunt de 1.500 millions de francs a été émis. Les souscriptions de bons du Trésor sur formules — je reviendrai tout à l'heure sur ce point — ont produit 700 millions de francs et les dépôts des correspondants du Trésor ont représenté 3.700 millions de francs.

Ainsi, face à cette charge du Trésor de 4.300 millions, nous avons enregistré des recettes normales évaluées à 5.900 millions de francs. Il a donc été possible au Trésor de se désendetter de 1.600 millions de francs à l'égard des banques et de la Banque de France, si bien que non seulement la situation du Trésor, du point de vue de son endettement, ne s'est pas alourdie en 1964, mais que, pour la première fois depuis une date fort lointaine, nous avons même procédé à un désendettement monétaire.

Telles sont, mesdames, messieurs, sommairement décrites, les conditions dans lesquelles s'est effectué le retour à la stabilité et les actions qui ont permis de rétablir ces conditions de stabilité.

Toutefois, dans cette description, un trait vous a sans doute frappés comme il m'a frappé moi-même dans la pratique : ces actions ont dû faire appel à toutes sortes de mécanismes et marquent une sorte de rupture par rapport aux gestions traditionnelles du passé ; et je suis très frappé du contraste qui existe entre la spontanéité de l'inflation dans notre pays et le fait qu'il faille presque chaque fois inventer une politique de stabilisation. Le contraste entre la spontanéité de cette force mauvaise et l'absence de moyens préparés pour la combattre est très préoccupant.

La cinquième colonne de l'inflation ne rencontre, dans l'économie française, aucune résistance organisée a priori.

Or on ne peut pas recommencer chaque fois. Il n'est pas possible de compter indéfiniment sur l'effort des pouvoirs publics et d'une majorité qui accepte de conduire une telle action.

Il ne s'agit plus, en réalité, de tenter de ralentir le moteur à trois temps de l'inflation. Il faut changer de moteur et créer dans notre pays et dans notre économie les mécanismes durables de la stabilité.

Telle est l'action que je me propose maintenant de vous décrire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.*)

Je le ferai immédiatement ou, si M. le président le juge préférable et si j'ai déjà quelque peu lassé l'attention de l'Assemblée, un peu plus tard.

M. le président. Monsieur le ministre, la conférence officieuse des présidents de groupe qui s'est réunie ce matin a envisagé, d'ailleurs pour tenir compte de votre désir, que la séance serait suspendue vers dix-sept heures quarante-cinq.

Ainsi pourriez-vous traiter la deuxième partie de votre exposé à partir de dix-huit heures ou de dix-huit heures quinze.

Etant donné que la conférence des présidents doit se réunir vers dix-neuf heures, l'Assemblée pourrait alors entendre la deuxième partie de votre exposé jusqu'à ce moment-là et la troisième partie à vingt et une heures trente.

Si cette proposition vous agréée...

M. le ministre des finances et des affaires économiques. Oui, monsieur le président.

M. le président. ...L'Assemblée acceptera sans doute que je suspende maintenant la séance. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures quarante minutes, est reprise à dix-huit heures quinze minutes.*)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. le ministre des finances et des affaires économiques pour poursuivre son exposé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et de l'U. N. R.-U. D. T.*)

M. le ministre des finances et des affaires économiques. Mesdames, messieurs, je vous remercie, d'abord, de me renouveler votre attention et j'en viens au deuxième point de mon exposé, qui a trait à la nécessité de doter l'économie française de mécanismes permanents de stabilité.

L'économie française doit être dotée de véritables stabilisateurs, c'est-à-dire de mécanismes qui ont pour objet de rétablir constamment les conditions de l'équilibre.

A cet égard — et pour prendre une comparaison — le problème est pour nous un peu comparable à celui du rapport, dans la conduite des avions modernes, entre le pilotage automatique et le pilotage manuel. En effet, il faut que l'esprit humain soit présent, qu'il puisse donner les inflexions nécessaires. Mais il n'est pas moins souhaitable que des mécanismes spontanés assurent à tout instant les corrections de route.

C'est pourquoi le Gouvernement vous propose, pour 1965, un budget en équilibre et c'est pour le même motif qu'il poursuivra et complètera en 1965 la réorganisation de nos mécanismes financiers et monétaires.

Et d'abord, l'équilibre du budget en 1965.

L'histoire financière, en réalité l'histoire tout court, enseigne qu'il n'y a jamais de stabilité durable en dehors d'un équilibre solide des finances publiques. On peut avoir une préférence doctrinale différente ; mais en fait l'équilibre des finances publiques coïncide toujours, dans notre pays, avec l'équilibre général de la monnaie et des prix. C'est d'ailleurs cette considération qui explique que le Président de la République lui-même soit intervenu très instamment dans le sens du retour à l'équilibre du budget en 1965.

En réalité, l'équilibre du budget de 1965 est double : il y a un équilibre de masses et un équilibre de soldes.

L'influence des finances publiques sur la vie économique de notre pays se mesure, en effet, à deux grandeurs et non pas à une seule : l'une est le poids que les finances publiques font peser sur notre économie, c'est-à-dire leur masse ; l'autre est le vide qu'elles créent ou qu'elles comblent, c'est-à-dire leur déficit ou leur solde. Le budget de 1965 témoigne d'un effort d'équilibre à ces deux points de vue.

En ce qui concerne les masses, le Gouvernement s'est efforcé de ralentir la progression des dépenses publiques afin de la ramener à un ordre de grandeur comparable à l'évolution de la production intérieure. Pour la production intérieure, nous prévoyons une augmentation de 4,2 p. 100 en volume et une augmentation de plus de 6 p. 100 en valeur. Nous nous sommes donc efforcés de ramener la progression de nos dépenses publiques à un chiffre comparable, c'est-à-dire inférieur à 7 p. 100.

Nous y sommes parvenus, puisque le budget qui vous est présenté traduit une augmentation des dépenses publiques d'environ 6,9 p. 100, qu'il faut comparer avec l'évolution des dernières années, qui était beaucoup plus forte : 8,7 p. 100 en 1964, 9,6 p. 100 en 1963. Le résultat est plus net encore si l'on considère les dépenses du budget proprement dit, c'est-à-dire les dépenses définitives de l'Etat, pour lesquelles la progression sera de 7 p. 100, contre une moyenne de 11 p. 100 environ au cours des trois années précédentes.

Comment sommes-nous parvenus à ce résultat ?

Nous y sommes parvenus malgré l'existence d'importantes mesures acquises, c'est-à-dire de dépenses déjà décidées dans le passé, en diminuant, stabilisant ou ralentissant certaines dépenses, afin de servir les actions prioritaires.

Mesdames, messieurs, je voudrais, si vous me le permettez, vous faire vivre, à ce point de mon exposé, la manière dont le ministre des finances et le secrétaire d'Etat au budget ont à résoudre le problème budgétaire ; autrement dit, je voudrais refaire avec vous le raisonnement et le travail qui conduisent à vous présenter ce budget en équilibre.

Il est, en effet, trop facile et trop tentant, pour certains, de lancer des affirmations souvent approximatives sans connaître la réalité des servitudes et la manière dont les secrétaires d'Etat du passé, du présent et du futur ont eu ou auront à confectionner un budget. Nous étions enserrés par un certain nombre de contraintes : nous avions la limite de progression de 7 p. 100 de la dépense ; nous avions au départ des mesures acquises, c'est-à-dire des dépenses déjà décidées et dont la masse à elle seule représentait pour les dépenses ordinaires civiles, par exemple, une augmentation de 5 p. 100.

Nous avons donc le choix entre deux méthodes : ou limiter toutes les mesures nouvelles à 2 p. 100 alors que nous avions à faire face aux besoins des traitements de la fonction publique, de l'éducation nationale, de l'agriculture, d'autres encore, ou bien — si nous voulions dépasser, à ces titres, 2 p. 100 — procéder ailleurs à des abattements ou, en tout cas, à des augmentations moins fortes que la moyenne.

Voyons d'abord les mesures acquises. En ne prenant aucune décision, en nous bornant à faire des additions, opérations dont

M. Vallon disait tout à l'heure qu'elles étaient l'essentiel de l'art du ministre des finances, on s'aperçoit que les dépenses ordinaires civiles progressaient de 5 p. 100, soit de 3 milliards de francs environ se décomposant ainsi :

Pour la dette publique, c'est-à-dire des sommes que le budget de l'Etat doit payer en tout état de cause au titre de la dette passée, plus de 600 millions de francs ; au titre des sommes dues aux agents de la fonction publique en activité ou en retraite en vertu des décisions antérieures, 1.600 millions de francs ; pour les mesures acquises au titre de l'éducation nationale, 400 millions de francs ; des postes d'enseignant sont en effet créés au premier octobre et, l'année suivante, les crédits doivent couvrir un traitement versé pendant toute l'année et non plus un trimestre ; il en est de même pour les bourses, qui sont attribuées au 1^{er} octobre. Pour les régimes sociaux auxquels le budget participe et l'ensemble des autres dépenses à caractère social, l'augmentation des crédits atteignait près de 400 millions.

Ainsi, avant même de prendre une décision budgétaire quelconque, le Gouvernement avait devant lui une augmentation des dépenses ordinaires civiles de 5 p. 100. J'attends que dans la discussion générale, quelqu'un propose de revenir sur une de ces catégories de dépenses.

Si donc nous voulions, pour certaines mesures nouvelles, dépasser 2 p. 100 d'augmentation, il fallait ou bien procéder à des abattements, ou bien réduire la croissance des dépenses dans d'autres secteurs. C'est ce qui a été fait.

Voyons d'abord les réductions.

En vérité, les réductions ont été des réductions constatées, qui tenaient à l'évolution spontanée des événements et non pas à des décisions gouvernementales, cela sur deux points : les dommages de guerre, pour lesquels nous entrons dans la phase finale de paiement, et les prestations aux rapatriés.

Je ne parle pas des prêts, je parle des prestations puisque celles-ci avaient été accordées pour une certaine durée et qu'à partir du moment où cette durée était dépassée les paiements étaient en diminution.

Nous nous sommes efforcés, aussi, de ralentir la croissance de certaines catégories de dépenses, au nombre de quatre : les dépenses ordinaires civiles, les dépenses militaires, les subventions pour le déficit des entreprises nationales et les crédits de coopération.

Les dépenses ordinaires civiles sont ce qu'on appelle « le train de vie de l'Etat » et que, d'ailleurs, on traite parfois un peu injustement, car l'existence d'une administration active et diffusée dans l'ensemble du pays correspond incontestablement à la nécessité d'un Etat moderne.

Nous avons néanmoins fait un très grand effort pour limiter l'augmentation des dépenses cette année. Par exemple, le nombre d'emplois créés, en dehors de l'éducation nationale, de l'agriculture et des postes et télécommunications, s'élève à 360, c'est-à-dire à 0,1 p. 100 des effectifs, alors que la population française augmente elle-même de 1 p. 100 ; il serait d'ailleurs normal que, dans l'avenir, les effectifs administratifs puissent accompagner l'évolution de la population.

Des abattements ont été opérés, à l'initiative de M. le Premier ministre, sur un certain nombre de rubriques, notamment les dépenses de fonctionnement ou le parc automobile de l'administration.

La deuxième catégorie des dépenses dont la croissance a été limitée est celle des dépenses militaires. Les crédits militaires de 1965 s'élèveront à 20.806 millions de francs, contre 19.827 millions de francs, cette année, soit une progression de 4,9 p. 100, se comparant à la progression générale du budget de 6,9 p. 100.

Cet effort qui a été accompli par le Gouvernement et par le ministre des armées, porte sur l'ensemble des rubriques de dépenses, particulièrement sur les dépenses de fonctionnement. Les effectifs seront en réduction en 1965 de 98.000 unités sur ceux de 1964 ; les autorisations de programme nouvelles qui vous seront demandées par le ministre des armées sont pour 1965 en diminution sur celles de 1964 de près de 600 millions de francs. Nous avons également réduit, par rapport à l'évolution qui serait naturellement produite, le montant des subventions aux entreprises nationales.

Le déficit de ces entreprises pose un problème rarement abordé de front et pour lequel on utilise le plus souvent des formules enveloppées. Je m'expliquerai très clairement sur ce point.

Il n'est pas souhaitable que les entreprises nationales soient en déficit ; ce n'est pas souhaitable pour elles-mêmes ; ce n'est pas

souhaitable pour l'économie générale, car l'équilibre global doit recouvrir des équilibres particuliers.

Bien sûr, il faut tenir compte de certaines circonstances ; il est des charges sociales que le Gouvernement impose aux entreprises nationales, comme les tarifs sociaux de la S. N. C. F. et qui doivent être compensées par le budget. Il peut aussi y avoir des circonstances économiques qui dépassent la volonté propre des entreprises, qui échappent à leur autorité ; c'est ce qui se passe, par exemple, pour les Charbonnages de France.

Mais en dehors de ces circonstances, les entreprises nationales doivent être en équilibre.

Normalement, les gains de productivité de ces entreprises à l'exclusion de toute hausse de tarif doivent permettre l'augmentation des rémunérations de leurs agents. Mais cette règle peut être contredite par l'accumulation de déficits passés qui amène, alors, à procéder à des ajustements de tarifs.

Ces ajustements, je voudrais vous dire très complètement ce qu'ils ne doivent pas être et les limites qu'ils doivent respecter.

Ils ne doivent pas être un élément actif de relance de l'inflation. Il ne faut donc procéder à ces ajustements qu'au moment où l'économie est consolidée et non pas alors que l'on s'efforce de la consolider. Délibérément, nous avons ainsi rejeté toute hausse à l'automne dernier.

De même, ils doivent être très modérés de façon à ne pas constituer, par eux-mêmes, un élément de relance de la hausse des prix.

Ils ne doivent pas non plus constituer une solution de facilité. Il est certes plus facile de recourir à des hausses que de procéder à des économies de gestion. Mais il ne faut le faire qu'en dernière analyse et après que toutes les autres solutions envisageables aient été systématiquement et loyalement étudiées.

Enfin, ces ajustements doivent respecter des limites : en premier lieu, le niveau des pays européens. A partir du moment où nous nous dirigeons vers un alignement des termes de compétition de notre économie sur celles de nos voisins, nous ne devons pas avoir de tarifs publics supérieurs aux leurs. Ainsi s'explique, en particulier, que le Gouvernement, compte tenu des informations dont ils dispose, ne puisse retenir une augmentation des tarifs voyageurs de la S. N. C. F.

En second lieu, les ajustements de tarifs doivent constituer un élément de rattrapage par rapport au niveau des prix intérieurs français et non un élément d'entraînement, c'est-à-dire que les tarifs publics ne doivent jamais se trouver à la pointe de l'évolution des prix. Cela justifie à la fois le choix et le pourcentage — volontairement modéré — des ajustements retenus pour 1965. Grâce à eux, les subventions d'équilibre accordées aux entreprises nationales ne connaîtront pas en 1965 la forte augmentation qu'elles auraient connue autrement.

En dernier lieu, les crédits du budget de la coopération sont en légère réduction pour 1965, en raison principalement de la politique de coopération pratiquée à l'égard des Etats, à l'initiative judicieuse de M. le ministre de la coopération. La France s'oriente de plus en plus vers une aide à des plans de développement pluriannuels comparables au nôtre ; mais l'établissement de ces plans demande des délais de sorte que, en 1965, nos paiements seront en diminution.

C'est cet effort d'économies et de ralentissement de l'augmentation de la dépense qui a permis de réserver, dans le budget de 1965, la part qui leur revenait aux dépenses jugées essentielles, qui n'ont donc pas été sacrifiées.

Les dépenses essentielles ne sont pas, cette année, les victimes du mythe de l'équilibre. Elles sont de deux ordres : d'abord, les investissements publics ; ensuite, les dépenses liées à la poursuite du progrès social dans notre pays.

Je traiterai des investissements publics lorsque j'aborderai le sujet de l'expansion ; je me borne, pour l'instant, à vous entretenir des dépenses liées au progrès social.

La simple application, en 1965, des législations existantes, sans aucune décision nouvelle, se traduit par une augmentation des dépenses sociales du budget de 19 p. 100, c'est-à-dire d'un peu plus de 600 millions de francs.

Le budget alimente, en effet, comme vous le savez, un certain nombre de régimes sociaux : celui de l'agriculture, celui des mineurs, celui des marins, celui des fonctionnaires et il est donc amené à suivre la progression des dépenses de ces régimes qui augmentent très fortement au titre des pensions de vieillesse, et des dépenses d'assurance-maladie. Par rapport à un budget en augmentation moyenne d'un peu moins de 7 p. 100, les dépenses sociales augmentaient spontanément de 19 p. 100.

On conçoit que, si l'objectif du Gouvernement n'avait été que l'équilibre, il aurait pu s'en tenir à ce pourcentage. Néanmoins, comme vous l'avez observé, un certain nombre de mesures nouvelles vous sont proposées en faveur de diverses catégories, mais principalement en faveur des personnes âgées.

L'allocation vieillesse est fixée à 1.600 francs depuis le 1^{er} janvier 1964. Dans le budget, le Gouvernement vous propose de faire passer ce chiffre à 1.700 francs le 1^{er} janvier prochain, à 1.800 francs le 1^{er} juillet pour atteindre 1.900 francs le 1^{er} janvier 1966.

La dépense correspondante, en année pleine, représente une majoration des prestations servies aux personnes âgées de 800 millions de francs, dont 200 millions à la charge du budget de l'Etat.

Bien entendu, les plafonds de ressources devront être ajustés de manière homologue de façon à accompagner la progression de l'allocation de base. Nous vous proposons également pour les personnes âgées d'augmenter la décade et d'abaisser la limite d'exonération de l'impôt sur le revenu puisque nous avons l'intention de doubler ces chiffres pour les personnes âgées de plus de soixante-quinze ans.

Enfin, le Gouvernement vous propose spontanément une nouvelle revalorisation des rentes viagères publiques et privées.

Ce n'est pas, en effet, assez d'exprimer publiquement sa mélanco- lie sur les effets de l'inflation en France; le législateur, lorsqu'il le peut, doit s'efforcer, dans toute la mesure du possible, de corriger les effets très sévères et très injustes de ce prélèvement sur les faibles.

Nous proposons donc de relever les majorations de rentes viagères une nouvelle fois — puisque vous en avez déjà ainsi décidé en 1963 — dans une proportion importante: 40 p. 100 pour les rentes viagères constituées avant le 1^{er} août 1914; 15 p. 100 pour les rentes constituées entre le 1^{er} août 1914 et le 1^{er} septembre 1944 et 5 p. 100 pour celles qui ont été constituées entre cette dernière date et le 1^{er} janvier 1959. Ces revalorisations s'ajoutent, bien entendu, à celles qui ont été décidées au cours des années dernières.

Dans le même esprit, un allègement fiscal vous est proposé en faveur des artisans.

Le Gouvernement nous propose, en effet, de supprimer en deux étapes la taxe complémentaire qui frappe les artisans et la perte de recette correspondante est importante puisque, dès la première année, elle dépassera 55 millions de francs.

Si le Gouvernement vous propose cette mesure, c'est d'abord pour soutenir l'activité économique, si utile, des artisans...

M. Michel de Grailly. Très bien !

M. le ministre des finances et des affaires économiques. ...c'est aussi pour apporter à une catégorie que rebutent et découragent les complexités du monde moderne le témoignage de reconfort qui résultera de la disparition d'une fiscalité inutilement et injustement sévère à son égard. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et de l'U. N. R.-U. D. T.*)

A ces différents efforts en faveur des personnes âgées et des artisans s'ajoutera un effort en faveur des familles.

En effet, les crédits qui sont prévus au titre de la revalorisation des allocations familiales dans le budget de 1965 permettront un relèvement légèrement supérieur à celui qui a été décidé en 1964.

Plusieurs mesures vous sont aussi proposées en faveur des victimes de guerre. Les premières concernent les veuves, les secondes les orphelins infirmes, les troisièmes les aveugles de la Résistance.

Enfin, bien que, naturellement, cette disposition soit distincte, vous retrouvez dans le budget les propositions du Gouvernement relatives à l'augmentation des traitements de la fonction publique. Sur ce point aussi, nous prévoyons deux étapes, tout au moins en 1965.

Nous prévoyons aussi l'application du texte portant réforme du code des pensions, voté récemment à l'unanimité, par l'Assemblée nationale, ce qui me permet de constater que tout ne doit pas être mauvais dans l'action gouvernementale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et de l'U. N. R.-U. D. T.*)

Ainsi, le budget de 1965 peut-il servir les actions prioritaires.

Je souhaite que, après cet examen en commun des différentes phases de la confection du budget, vous soyez persuadés que tels auraient été votre conduite et votre choix si cette responsabilité vous était échu.

Mais, à côté de cet effort sur la masse, il y a l'effort sur le solde puisque le budget qui vous est présenté est en équilibre absolu et sincère. C'est un équilibre qui ne doit rien — je le démontrerai, probablement demain, en réponse à certaines interventions — à la débudgétisation, c'est-à-dire à ce que j'appellerai le changement d'adresse en matière budgétaire.

Le contenu du budget de 1965 est absolument identique à celui du budget de 1964. Il s'agit d'un équilibre sans artifice ni astuce. Comment est-il obtenu ? Par la progression des recettes, puisque le « dessus de la ligne », c'est-à-dire le budget proprement dit, fait apparaître un excédent de 5.637 millions de francs, alors que le « dessous de la ligne » représente une charge de 5.625 millions de francs, ce qui dégage un excédent symbolique de 12 millions de francs.

Je voudrais revenir sur cette progression des recettes.

D'où provient-elle ?

Proposons-nous des impôts nouveaux ?

Nous ne vous demandons pas d'en voter !

M. René Pleven. Et les collectivités locales ?

M. le ministre des finances et des affaires économiques. S'agit-il de l'alourdissement de la fiscalité existante ?

Cette question mérite d'être clarifiée.

La fiscalité est, en effet, intimement liée à l'activité générale du pays et il est donc normal que les recettes augmentent quand l'activité générale du pays se développe. A cela personne ne trouve rien à redire.

Si nous indiquons, par exemple, que le produit national augmentera de 4,2 p. 100 en volume et d'un peu plus de 5 p. 100 en valeur, tout le monde conçoit que les recettes fiscales suivent ce mouvement.

Mais il existe, d'autre part, dans notre législation, des barèmes progressifs. Ils correspondent à une conception de justice fiscale instantanée, c'est-à-dire qu'on estime à un moment donné que la charge fiscale doit être répartie entre les différents citoyens en fonction de leur faculté contributive. Et l'on considère, dans tous les pays du monde, que la faculté contributive augmente plus vite que le revenu. Il est donc normal que, lorsque le revenu s'élève, l'impôt s'élève plus que lui. C'est, à cet égard, l'évolution souhaitée par le législateur.

Il peut néanmoins se produire une circonstance où la réalité est différente, à savoir lorsqu'il existe une progression des revenus apparente due à la dépréciation monétaire ou à la hausse des prix et que le barème progressif de l'impôt vient saisir : à ce moment-là, un revenu réel constant supporte un impôt réel plus lourd.

C'est certainement cette évolution qui préoccupe un certain nombre d'entre vous et qui devait préoccuper le président Pleven lorsqu'il a adressé à la commission économique de Bruxelles sa question sur le poids des impôts en Europe. Le président Pleven a appris comme nous-même que, quelque fâcheuse que soit cette évolution — j'y reviendrai sur ce point — la France se classait en quatrième position parmi les six partenaires du Marché commun.

Je crois qu'aujourd'hui l'évolution du barème de l'impôt se pose en des termes un peu différents de sa présentation traditionnelle.

Il existe en effet, à mon avis, deux raisons de réexaminer le barème de l'impôt. La première est celle que j'ai citée, c'est-à-dire l'effet de la dépréciation monétaire. Mais il en existe une seconde. Le barème de l'impôt est conçu à un certain moment, dans une situation sociale donnée ; lorsque l'on connaît, comme dans notre pays, une élévation du niveau de vie, le barème qui était juste au moment où il a été conçu peut se révéler un peu lourd pour ceux qui accèdent à des catégories de revenus supérieures mais qui supportent la charge de cette évolution, par exemple sous la forme d'un endettement ou de servitudes financières de toutes sortes.

Il existe donc des raisons de réexaminer le barème de l'impôt. C'est pourquoi le Gouvernement vous propose de procéder à cet examen pour 1965 et pour 1966.

Nous vous proposons, d'abord, un élargissement des tranches du barème, proportionnel pour toutes les tranches puisqu'il

s'agit de corriger les effets de la dépréciation monétaire. Cet élargissement est de 8,5 p. 100 pour l'ensemble des tranches, à l'exception toutefois de la première qui est, en effet — j'y reviendrai — une modalité de calcul de l'impôt.

Pour les catégories qui sont au seuil de l'impôt, nous vous proposons d'augmenter la décote et la limite d'exonération. J'ai néanmoins retenu des débats de la commission des finances que l'effort qui vous est proposé par le Gouvernement est jugé, sur ce point, insuffisant. Nous y reviendrons au cours du débat de demain.

En troisième lieu, le Gouvernement propose le maintien du demi-décime. Les assujettis à cette catégorie d'impôt bénéficieront néanmoins de l'élargissement des tranches.

D'autre part, nous vous proposons d'élever le seuil à partir duquel ce demi-décime est perçu. Il passerait de 36.000 francs actuellement à 45.000 francs l'an prochain.

Enfin, le Gouvernement vous propose un nouvel élargissement des tranches pour 1966, élargissement qui serait de l'ordre de 4 p. 100 et s'ajouterait à l'élargissement prévu pour cette année.

Quel serait le résultat final d'un tel programme ?

Les élargissements de tranches déjà réalisés, c'est-à-dire ceux de 1960, 1961 et 1962, représentent environ 10 p. 100. Comme on peut estimer que, depuis 1959, la hausse des prix à la consommation est de l'ordre de 20 p. 100, dès l'année 1965, les conséquences de cette hausse seraient effacées dans le barème de l'impôt ; et, pour 1966, nous atteindrions un élargissement qui serait de 23,75 p. 100 environ par rapport à 1959 et qui irait donc au-delà de l'évolution des prix au cours de la même période.

Quelle est la perte budgétaire correspondante ? Environ 610 millions pour l'année 1965 et 1.260 millions pour l'année 1966.

C'est donc de ce mouvement des dépenses et de ce mouvement des recettes que résulte la disparition du découvert.

Arrêtons-nous un instant, mesdames, messieurs, pour saluer la disparition de l'impasse.

Au cours des cinq ans que j'ai passés rue de Rivoli, je me suis efforcé, avec une certaine exaspération — et je dois dire sans grand résultat — de faire disparaître de notre vocabulaire financier et administratif ce terme dont le président Paul Reynaud disait qu'il était emprunté au langage des tripots, ce qui ne saurait laisser supposer, par parenthèse, que le président Paul Reynaud les fréquentait. (Rires.)

Il m'a toujours semblé, en effet, qu'il y avait entre ce terme d'impasse et la réalité financière de notre pays cette même différence qui existe entre Brid'oison et la justice, entre les personnages de Courtesline et l'administration, caricatures d'autant plus cruelles qu'elles n'empruntent que quelques traits vraisemblables à la réalité.

Effaçons aujourd'hui le mot et la chose et tirons-en les conséquences, qui sont doubles : d'une part, un budget désormais en équilibre, c'est-à-dire des dépenses définitives de l'Etat équilibrées par des recettes définitives ; d'autre part, des prêts du Trésor couverts par une épargne réelle, c'est-à-dire soit par des recettes définitives, soit par des ressources d'emprunt à long terme.

Certains s'attristent de cette disparition de l'impasse, comme si, en quelque sorte, un personnage familier allait désormais leur manquer, et ils demandent s'il est judicieux d'y procéder. Telle a été, je crois, la remarque de M. de Tinguy à la commission des finances.

M. Lionel de Tinguy. Ce n'était pas de la nostalgie, contrairement à ce que vous semblez croire, monsieur le ministre. Vous avez un peu déformé ma pensée.

M. le ministre des finances et des affaires économiques. Peut-être était-ce de la sympathie ! (Sourires.)

Je voudrais donc rappeler quelles sont les raisons de la nocivité de cette impasse.

C'est d'abord que l'existence de cette impasse nous a conduits, en fait, à faire financer par des ressources monétaires, c'est-à-dire par des émissions de billets, soit le déficit budgétaire, soit les prêts du Trésor, soit les deux.

Si, en effet, nous nous efforçons, ce qui est difficile, de faire le calcul de l'impasse globale depuis 1948, période où elle a été imaginée, jusqu'en 1963, que voyons-nous ? D'abord, que le total de l'impasse sur seize ans représente 135 milliards de nos francs actuels, alors que le montant du budget de 1965, cependant jugé lourd, n'est que de 92 milliards. Cela signifie, en fait, qu'en France un budget sur dix n'était pas financé.

Si maintenant nous considérons le contenu de cette impasse, nous trouvons, en gros, un tiers de déficit budgétaire, deux tiers de prêts du Trésor. Et si nous considérons les ressources réelles qui ont été collectées au cours de cette période, nous nous apercevons qu'elles représentent à peu près un tiers du total. Si bien que l'on peut, sans risque de se tromper, présenter l'une ou l'autre des affirmations suivantes : ou bien, dans cette période, la totalité des prêts à long terme du Trésor a été financée par des ressources monétaires ; ou bien, si l'on préfère, la totalité des déficits budgétaires et la moitié des prêts du Trésor ont été financés par des ressources monétaires.

La deuxième raison de la nocivité de cette impasse, c'est qu'elle était partie d'une conception saine et même raisonnable, qui était celle d'un compte de prêts sur ressources d'emprunt ; c'est ainsi qu'elle est dénommée dans la loi de finances de 1948. Mais on ne s'est pas aperçu dans l'intervalle que les ressources d'emprunt avaient disparu, que la contrevaletur de l'aide Marshall qui lui était affectée à l'origine avait également disparu et que l'impôt de solidarité, dont les deux tiers lui étaient affectés à l'origine, avait aussi disparu, si bien que c'était devenu un compte de prêts sur ressources inexistantes.

Ainsi, on peut dire de l'impasse ce qu'un auteur anglais dit d'un certain nombre d'idées qu'il qualifie d'« idées raisonnables devenues folles ».

Le troisième élément de nocivité de l'impasse, c'est qu'elle plaçait le Trésor en position de perpétuel demandeur. Il n'est ni bon, ni digne, pour le Trésor, d'être perpétuellement à la recherche de ressources. Et il n'est pas bon pour les circuits de financement de l'économie d'être perpétuellement et exclusivement organisés en fonction de l'alimentation du Trésor.

Le dernier élément de nocivité, peut-être le plus grave, c'est que, si l'on considère la nature des prêts qui se trouvaient financés par cette impasse, on s'aperçoit qu'ils concernent fort peu les investissements productifs. On les trouve certes à l'origine, mais ils diminuent régulièrement. Cette diminution régulière est d'ailleurs, à mon avis, tout à fait normale, car il n'y a pas de raison que ce soit le Trésor qui finance les investissements productifs. Mais, à partir du moment où l'existence de l'impasse conduisait à drainer vers le Trésor toutes les ressources et à faire financer par le Trésor des investissements improductifs, il ne faut pas s'étonner que, dans notre pays, les investissements productifs aient été si difficiles à financer et si insuffisants au cours des dernières années.

En réalité, cette conception était héritée de l'économie de guerre. Elle était dérivée du rationnement. On imaginait qu'un organisme unique pouvait faire le choix entre la fraction de ce qui pouvait être consommé et la fraction de ce qui pouvait être investi.

Mais c'est un raisonnement dont on ignorait les conséquences funestes : d'abord, le fait que les ressources n'étaient plus des ressources réelles ; ensuite, le fait que son effet global sur l'économie était diminution de l'épargne, donc une diminution des investissements ; enfin, le fait qu'il laissait hors de son mécanisme le financement des investissements productifs.

Aussi je considère, après avoir réfléchi à la nature de cette impasse, que cette théorie et cette pratique sont certainement largement responsables de la permanence de l'inflation que nous avons observée dans notre pays depuis quinze ans.

Que signifie la suppression de l'impasse ?

Je l'ai dit, cela signifie d'abord un budget en équilibre, c'est-à-dire un équilibre strict des dépenses définitives et des recettes définitives. Mais nous devons réfléchir — et je rejoins là une des préoccupations de M. le rapporteur général — à la définition de ces dépenses définitives.

En effet, il n'est pas certain que ce que nous appelons dépenses définitives et prêts du Trésor soit exactement classé. Ce n'est pas certain parce que, comme cela n'avait pas d'importance jusqu'alors, tout se retrouvant dans l'impasse, il y avait peu d'intérêt à opérer strictement une telle distinction.

Pour mieux analyser la nature des opérations, je donnerai trois exemples.

Le premier concerne les prêts aux entreprises nationales. On sait que, pratiquement, l'Etat n'alloue que très rarement des dotations en capital aux entreprises nationales. Il leur consent des prêts, considérés comme des prêts du Trésor, au-dessous de la ligne et théoriquement remboursables. Mais comme le financement des entreprises nationales — comme d'ailleurs de toutes les entreprises — suppose des fonds propres, on est amené de temps à autre à renoncer au remboursement de ces prêts. C'est cela qu'on appelle des dotations en capital.

On a donc appelé, à l'origine, prêt du Trésor une opération qui, au moment où elle se termine, est en réalité une dépense budgétaire définitive. C'est pourquoi, à partir de 1965, il faut classer les opérations différemment, c'est-à-dire doter les entreprises nationales en capital pour financer une part des investissements qu'elles ont à faire. C'est là une charge du budget, une dépense définitive. Il faut également leur faire des prêts, mais des prêts effectivement remboursables, pour compléter leur financement si cela est nécessaire.

Mon deuxième exemple concerne les H. L. M. Le mécanisme actuel consiste à décrire au-dessous de la ligne les prêts qui leur sont consentis, c'est-à-dire à considérer qu'il s'agit de prêts remboursables. Ce sont certes des prêts remboursables, mais ils sont assortis de conditions de durée et de taux exceptionnelles, d'ailleurs exceptionnelles à juste titre. Si bien que, quand le Trésor prête aux organismes d'H. L. M., il perd pratiquement des montants d'intérêt et d'amortissement qui représentent pour le budget une charge définitive.

Il importe donc, à mon sens, de présenter différemment les choses, en faisant apparaître, au-dessus de la ligne, sous forme de bonifications d'intérêts, la différence existant entre le taux normal et le taux effectif de ces prêts et en faisant apparaître dans le compte des prêts du Trésor ce qui est le prêt lui-même. Ainsi connaissons-nous en permanence ce qui constitue une charge définitive et ce qui n'est qu'une charge de prêt.

Mon troisième exemple concerne l'amortissement de la dette publique. Cet amortissement ne figure pas dans nos équilibres budgétaires et dans notre équilibre de trésorerie tel qu'il est décrit par la loi de finances. Est-ce bon ? Est-ce mauvais ? Cela mérite réflexion.

J'indique à M. le rapporteur général que la pratique anglo-saxonne, c'est-à-dire celle qui a cours en Angleterre et aux Etats-Unis, ne fait pas figurer les charges d'amortissement dans le budget. Cela procède d'une conception financière selon laquelle, à partir du moment où l'on refinance la dette publique, il s'agit d'une opération financièrement neutre.

Il est une autre conception, celle de nos partenaires du Marché commun. Elle ressemble, si je puis dire, à celle des collectivités locales : il faut créer une ressource fiscale pour rembourser un emprunt et, dans ce cas, décrire au-dessus de la ligne la charge correspondante. Nous aurons à en débattre et le Gouvernement examinera ce problème. Pour ma part, j'incline plutôt, à la fois pour des raisons de logique européenne et pour aboutir à une conception homogène pour les collectivités locales et pour l'Etat, vers un système incluant les charges d'amortissement dans les dépenses définitives.

Il est clair que si nous procédons à un tel reclassement, la physiologie budgétaire sera différente. Donc, l'affirmation de l'équilibre entre les dépenses définitives et les recettes définitives aura une portée différente de celle d'aujourd'hui et, je le précise, une portée plus large.

Sans doute, pour opérer ce reclassement, un texte législatif, portant stabilisation budgétaire et financière, sera-t-il nécessaire. Un tel texte, qui pourrait revêtir le caractère d'une loi organique, devrait aussi, comme c'est le cas dans certains dispositifs étrangers, notamment dans la Constitution de la République fédérale d'Allemagne, poser le principe de la couverture intégrale des dépenses définitives par les recettes définitives.

Que signifie maintenant la suppression de l'impasse par rapport aux prêts du Trésor ?

A mon avis, les prêts du Trésor sont légitimes et doivent être maintenus. Je ne parle pas de leur montant, qui dépend des circonstances ; mais il est normal que le Trésor puisse prêter soit à certains secteurs prioritaires de l'économie, soit dans certaines circonstances, pour jouer le rôle de régulation et d'arbitrage qui est le sien. Mais les conditions des prêts du Trésor doivent être les conditions normales du marché, c'est-à-dire que le Trésor doit prêter au taux auquel il s'approvisionne lui-même. Si l'on estime que des bonifications ou des avantages d'une nature ou d'une autre doivent être consentis, il faut qu'ils apparaissent clairement parmi les charges à caractère définitif.

Voilà les conclusions que l'on peut tirer de cette suppression de l'impasse, qui nous permet d'envisager, pour 1965 et pour l'avenir, une refonte des mécanismes monétaires de notre économie.

C'est ici que je voudrais avoir avec M. le rapporteur général une brève explication de doctrine.

Je ne partage pas entièrement la théorie de M. Vallon, qui fait de l'élément monétaire le centre, en quelque sorte, de la cosmologie économique. C'est un élément important, certes,

mais ce n'est pas le seul qui puisse à tout instant nous servir de repère.

M. le rapporteur général. On ne prête qu'aux riches. Vous m'enrichissez beaucoup, monsieur le ministre !

M. le ministre des finances et des affaires économiques. Deux principes doivent être retenus en ce qui concerne la gestion du Trésor et la politique monétaire.

Il faut d'abord limiter au maximum les appels du Trésor à l'épargne. C'est là, en réalité, plutôt une vérité de circonstance. C'est parce que nous avons besoin de ressources d'épargne considérables pour l'équipement et le logement qu'il convient de limiter les appels du Trésor à l'épargne.

Deuxième principe : il faut faire en sorte que la gestion du Trésor ne se traduise pas par une création nette de monnaie.

J'indique à M. le rapporteur général que ces principes nous conduisent à une ligne d'action quelque peu différente de celle qu'il suggère

Si, en effet, nous laissons jouer les mécanismes monétaires en 1965, il est vraisemblable que leur action se traduirait, pour le Trésor, non pas par une création de monnaie, mais par une stérilisation de monnaie, c'est-à-dire probablement par un effet déflationniste accentué.

Nous estimons que, dans la situation économique présente, il n'est pas bon que les mécanismes monétaires conduisent à un tel résultat. Notre objectif pour 1965, c'est la neutralité monétaire du Trésor, ce n'est pas la déflation par le Trésor.

Je vais vous expliquer pourquoi le problème se pose. Dans la mesure où nos charges de trésorerie seront très faibles l'an prochain, puisqu'elles se limiteront pratiquement à l'amortissement de la dette, c'est-à-dire à peu près 2 milliards de francs par an, il est fort probable que les ressources certaines et légitimes du Trésor dépasseront largement ce chiffre. Si nous n'y prenons garde, nous risquerions donc de nous trouver dans une situation où le Trésor effectuerait en réalité une ponction monétaire excessive au détriment de l'économie.

M. le rapporteur général. Les deux milliards de francs dont vous parlez, monsieur le ministre, ne correspondent qu'à l'amortissement de la dette à long terme ?

M. le ministre des finances et des affaires économiques. Il s'agit, en effet, de la dette à long terme.

Quelles sont les lignes d'action que ces deux principes nous conduisent à retenir ? D'abord, pour 1964 et pour 1965, limiter au maximum les appels du Trésor public.

Le Gouvernement ne compte pas — bien qu'il en ait l'autorisation — émettre d'emprunt à l'automne de 1964. Il ne compte pas, dans ses prévisions actuelles, naturellement toujours incertaines, émettre d'emprunt dans sa gestion de 1965. Il compte, d'autre part, ne recourir à l'épargne publique en 1965 que sous la forme de bons du Trésor à échéance fixe.

Dès cette année, nous avons d'ailleurs fixé un plafond aux émissions de bons du Trésor et diminué très sensiblement les émissions de bons du Trésor à intérêt progressif.

L'autre préoccupation nous conduit à faire en sorte que le Trésor ne crée pas de monnaie en 1965.

En réalité, il faut comparer l'excédent que le Trésor recevra, au titre des opérations que j'ai décrites, par rapport à ses besoins normaux. En effet, en 1965, le Trésor recevra de surcroît, des dépôts à caractère monétaire provenant des chèques postaux et des particuliers. Il convient donc qu'il annule, par un désendettement envers le système bancaire, les créations monétaires correspondantes.

En d'autres termes, notre politique vis-à-vis du système bancaire, au lieu d'être caractérisée par un endettement en toutes circonstances, doit être marquée par un désendettement calculé de façon à être neutre dans ses effets monétaires. Sinon nous risquerions d'aller au-delà de ce qui est raisonnable.

Nous devons poursuivre cet objectif dès maintenant ; sinon les rentrées légitimes et naturelles du Trésor nous conduiraient à un endettement excessif sous la forme de bons souscrits par le système bancaire.

Il faut donc accélérer le désendettement. C'est pourquoi nous allons procéder à un nouvel abaissement des planchers d'effets publics imposés aux banques. Ceux-ci ont été réduits successivement, cette année, de 15 à 12 p. 100, puis de 12 à 10 p. 100.

Nous les réduirons, à la fin de ce mois, à 7,5 p. 100, ce qui constituera une nouvelle étape vers leur suppression définitive. En même temps, nous limiterons au minimum, pour ne pas briser l'instrument, le montant de nos adjudications de bons du Trésor, qui est actuellement de 100 millions de francs par échéance, c'est-à-dire un chiffre très faible, et que nous allons ramener au chiffre de 50 millions pour les prochaines échéances.

Cette politique permettra, progressivement, le désendettement du Trésor vis-à-vis du système bancaire et de la Banque de France sans, pour autant, lui imprimer un rythme tel que nous prenions, pour 1965, un risque déflationniste que nous estimons ne pas devoir courir.

Au terme de cette évolution, ou plutôt de cette révolution technique, le Trésor ne disposera plus que de deux instruments pour sa politique monétaire : d'une part, les bons du Trésor placés par voie d'adjudication auprès du système bancaire ; d'autre part, les bons du Trésor à échéance fixe placés dans le public, qui représentent une forme d'épargne saine.

Tels sont, mesdames, messieurs, les deux mécanismes que nous nous proposons d'instaurer.

J'en reviens à la question que j'ai posée au début de cette deuxième partie de mon exposé : faut-il s'inquiéter de la disparition du découvert ? Faut-il regretter la souplesse qu'un tel instrument pouvait présenter pour notre économie ?

Je ne le crois pas, et cela pour les raisons suivantes.

En premier lieu, parce que l'instrument budgétaire n'est pas le mieux adapté à l'action conjoncturelle : c'est un instrument trop lourd, c'est un instrument trop lent. Entre le moment où nous pouvons agir par la voie des dépenses publiques et celui où leur effet se fait sentir, très souvent la conjoncture est modifiée, du moins lorsqu'il s'agit d'une petite correction. L'action budgétaire doit, à mon avis, avoir pour effet de mettre le budget, notamment dans sa masse et dans la composition des dépenses, en harmonie avec la conjoncture.

La deuxième raison est que la tradition de facilité financière est si fortement et si anciennement ancrée dans notre pays qu'il ne faut pas lui donner l'alibi de la politique conjoncturelle dont elle aurait naturellement toujours la tentation de se servir.

La troisième raison est que le Trésor public, dégagé de ses besoins incessants, voit au contraire ses prérogatives d'arbitrage et de direction de l'économie s'accroître, mais sous une forme moderne, celle que décrivait M. le rapporteur général, c'est-à-dire par l'action sur les taux d'intérêt et sur le marché.

Enfin, parce que nous disposons de quatre ressorts particulièrement puissants pour poursuivre la politique d'expansion économique de notre pays : le niveau des investissements publics, la politique fiscale, le financement des investissements productifs, la politique de la construction.

Nous avons là, largement, les moyens d'agir dans le sens de l'expansion. C'est ce que je me propose de décrire dans la séance de ce soir. (*Vifs applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et de l'U. N. R. - U. D. T.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance, au cours de laquelle nous entendrons la dernière partie de l'intervention de M. le ministre des finances et des affaires économiques.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion générale et discussion de la première partie du projet de loi de finances pour 1965 (n° 1037) ; (Rapport n° 1106 de M. Louis Vallon, 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 quinze minutes.*)

*Le Chef de service de la sténographie
de l'Assemblée nationale,
RENÉ MASSON.*