

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

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

4^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

COMPTE RENDU INTEGRAL — 17^e SEANCE

1^{re} Séance du Mardi 22 Octobre 1968.

SOMMAIRE

1. — Loi de finances pour 1969. — Discussion générale d'un projet de loi (p. 3425).

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

M. Ortoil, ministre de l'économie et des finances.

M. Vallon.

Renvoi de la suite de la discussion.

2. — Ordre du jour (p. 3438).

PRESIDENCE DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

LOI DE FINANCES POUR 1969

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 1969 (n° 341, 359).

La discussion générale a été organisée sur neuf heures ainsi réparties :

Gouvernement, 2 heures ;

Commission des finances, 1 heure ;

Groupes :

Union des démocrates pour la République, 2 heures 30 minutes ;

Républicains indépendants, 55 minutes ;

Fédération de la gauche démocrate et socialiste, 55 minutes ;

Communiste, 45 minutes ;

Progrès et démocratie moderne, 45 minutes ;

Isolés, 10 minutes.

La parole est à M. Rivain, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants.*)

M. Philippe Rivain, rapporteur général. Mesdames, messieurs, le caractère exceptionnel du projet de budget pour 1969 apparaît à des signes nombreux.

Exceptionnel d'abord par le retard avec lequel il a été soumis à notre examen et notre président, M. Jean Taittinger, vous dira tout à l'heure ce qu'a été l'effort de tous pour vous le présenter en temps utile. Exceptionnel, surtout, à cause des événements de mai qui ont profondément bouleversé à la fois nos conceptions d'ensemble et l'orientation de la pensée gouvernementale.

Lorsque, il y a un an, nous discutons le projet de budget pour 1968, trois questions animaient le débat :

Serions-nous prêts à affronter l'ouverture des frontières en juillet 1968 ?

La réforme de la taxe sur la valeur ajoutée allait-elle freiner une reprise dont nous percevions les symptômes et que nous espérions voir se réaliser en relation avec la reprise de l'économie allemande ?

La relance de la consommation, elle-même, faisait l'objet de très vives controverses, les uns redoutant que ne se produise, comme en 1962 et en 1963, un retour d'inflation et souhaitant porter l'effort principal sur l'investissement, les autres considérant, au contraire, que le moteur de l'expansion se trouverait principalement dans les anticipations que les producteurs font d'une augmentation de leurs ventes liée à une croissance du pouvoir d'achat.

Le commerce extérieur se développait favorablement et, au cours de la session d'avril, certaines mesures modérées de relance nous étaient proposées qui ne furent finalement adoptées par le Parlement qu'après la dissolution de l'Assemblée nationale. Tout n'allait certes pas pour le mieux, surtout dans le domaine de l'emploi. Le climat économique restait hésitant et, pourtant, personne ne prétend que les revendications salariales aient été à l'origine du mouvement de mai, même si elles l'ont, par la suite, nourri ou prolongé.

Toutes les prévisions que nous pouvions faire il y a un an et les inquiétudes que nous pouvions légitimement ressentir ont été dépassées par le choc brutal des événements du printemps.

La période écoulée depuis lors ne permet pas encore de dresser un bilan complet et minutieux de leurs incidences économique et sociale. Si nous n'avons pas encore pris la mesure exacte de toutes les conséquences de la crise de mai pour notre économie, nous sommes néanmoins fixés quant aux lignes générales suivant lesquelles le Gouvernement se propose d'en assurer la défense.

C'est tout d'abord une volonté clairement affirmée de respecter nos engagements découlant du traité de Marché commun et de rejeter toute idée de retour à un protectionnisme généralisé. Nous marquons aussi notre souci prioritaire d'assurer l'équilibre monétaire et de défendre la parité du franc. Cette double volonté implique évidemment, sur le plan intérieur, une politique des prix qui doit non seulement nous garder des dérégllements incompatibles avec une saine expansion, mais aussi permettre que le commerce extérieur continue de la soutenir.

Le Gouvernement a fait le choix de prévoir une expansion de la production intérieure de 7 p. 100 l'année prochaine, en facilitant la vie des entreprises et en contenant suffisamment les prix pour que les salariés puissent conserver l'essentiel des avantages acquis à la suite des accords de Grenelle. Cette politique risque cependant de se trouver contrariée par des difficultés de nature structurelle dont la solution incombe, pour les unes, à la puissance publique, pour les autres, aux chefs d'entreprises.

J'ai réuni dans mon rapport écrit un certain nombre d'observations sur ce qui m'est apparu comme quelques-unes des grandes questions qui appellent une réponse au cours des prochains mois. Je veux parler de la situation de l'agriculture qui est, en France, non seulement une donnée économique, mais aussi un fait social ; de l'impérieuse nécessité de donner à chaque travailleur et plus spécialement à chaque jeune une formation et un emploi, et de lui reconnaître par conséquent sa place dans la vie sociale ; de la révision attendue de notre système fiscal quant à l'imposition des personnes et des sociétés ; enfin de ce que nous pouvons espérer d'une meilleure gestion de nos entreprises tant publiques que privées.

Parmi les problèmes économiques les plus urgents qui se posent à notre pays, ceux qui concernent l'agriculture sont les plus actuels et les plus douloureusement ressentis. La situation de l'agriculture française se caractérise, en effet, par l'évidente contradiction entre une aide croissante de l'État et un amenuisement des revenus des agriculteurs. Cette situation est le résultat d'une politique européenne inadaptée et d'une politique nationale désormais contestable. Si le Marché commun nous a, en effet, permis d'accroître nos exportations agricoles, près des deux tiers des importations de nos partenaires proviennent encore des pays tiers. Par ailleurs la politique de soutien des marchés, que nous avons retenue, s'est révélée anti-économique par l'orientation des productions qu'elle a engendrée, coûteuse par les charges qu'elle a entraînées et inéquitable en raison des modalités d'intervention qu'elle a prévues.

De la même manière, notre politique des structures agricoles, malgré d'incontestables résultats, s'est révélée souvent trop timide et insuffisamment sélective.

Pour atténuer ces difficultés, il conviendrait, dès lors, de rechercher une meilleure adaptation de notre production aux besoins, de favoriser une insertion active de l'agriculture dans l'économie et de garantir un revenu minimum aux agriculteurs les plus démunis.

C'est pourquoi, nous suivons avec une particulière attention les efforts que prodigue le ministre de l'agriculture pour procéder aux révisions nécessaires.

Le V^e Plan inscrivait au premier rang de ses priorités le plein emploi des hommes. En cette matière, la France est, depuis quelques années, dans une situation paradoxale. L'économie se trouve dans une phase d'expansion à peu près continue, à quelques accidents près, dont le moindre n'a pas été celui de mai et juin 1968, et pourtant, au milieu de cette année, le clignotant du sous-emploi s'est allumé, le nombre des demandes d'emploi non satisfaites ayant dépassé, pendant trois mois, 260.000. Si l'on peut légitimement escompter que la légère amélioration actuelle va se poursuivre, nul ne se hasarderait à prédire que le sous-emploi sera résorbé dans un proche avenir.

Face à cette situation, les pouvoirs publics ne sont pas demeurés inactifs. Les mesures de soutien à l'économie prises tout au long de cette année ont, d'une façon générale, permis de maintenir le niveau d'activité des entreprises. Quant au projet de budget pour 1969, il contient un certain nombre de dispositions propres à améliorer la situation. Nous avons malheureusement à rattraper un retard considérable particulièrement préoccupant pour ce qui concerne les jeunes de moins de vingt ans. Le maintien du taux d'expansion est, certes, le moyen le plus sûr de garantir à terme le niveau de l'emploi. Mais pour assainir la situation actuelle il importe de mettre en place des mécanismes susceptibles d'assurer l'ajustement des ressources de main-d'œuvre aux besoins exprimés par l'économie.

La fiscalité a déjà fait l'objet, depuis quelques années, d'un grand nombre de réformes. Cependant, il reste encore à procéder à une refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques et des bénéfices des sociétés.

Il ne peut être question ici de prétendre mettre au point des réformes de cette ampleur.

Le Gouvernement a d'ailleurs déjà commencé l'élaboration de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Mais il m'a paru de mon devoir de rappeler, sans le moindre esprit de polémique et en me gardant de vouloir opposer les contribuables les uns aux autres, quelques évidences dont il sera bon de tenir compte lors de la mise au point des nouvelles dispositions.

La place que prend dans notre fiscalité l'imposition des revenus s'accroît sans cesse. Je n'en veux pour preuve que le projet de budget dont nous abordons l'examen.

La part que représentent les salaires dans les bases d'imposition du revenu sur les personnes physiques est plus importante que celle qui est la leur dans la répartition du revenu national. La réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devra évidemment modifier cette situation. Elle devra également, n'en doutons pas, mieux apprécier les revenus des non-salariés pour éviter de les surtaxer arbitrairement.

Dans mon rapport, j'ai appelé également l'attention du Gouvernement sur le fait que le pouvoir d'achat des familles nombreuses s'élevait moins vite que celui des autres catégories sociales et qu'il était juste, dans ces conditions, que l'impôt en tienne compte.

Enfin, le Gouvernement n'ignore pas que les chefs d'entreprises individuelles souhaiteraient que la notion de salaire fiscal soit étudiée avec compréhension.

Par ailleurs, le produit de l'impôt sur les sociétés diminue depuis dix ans en valeur relative, ce qui conduit à s'interroger sur la place que tient actuellement cet impôt dans notre système fiscal.

Si, dans le rapport général, j'ai ouvert ce dossier, c'est que j'ai la conviction que la structure comme la technique de l'impôt sur les sociétés constituent un frein au dynamisme des entreprises, et que cette situation ne peut se prolonger à une époque où la concurrence, notamment du fait de l'ouverture des frontières, se fait de plus en plus difficile. Je n'ai pas eu la prétention d'apporter une solution à un problème très complexe, mais je crois qu'il est utile que la question soit posée, ne serait-ce qu'affin de susciter les réflexions des uns et des autres. Il ne suffit pas de définir une politique, il faut aussi qu'elle puisse passer dans

les faits. C'est au niveau de l'entreprise que tout se joue. Il importe que l'outil de production parvienne au meilleur rendement possible, car les batailles économiques se gagnent, et la paix sociale se consolide, avec la marge supplémentaire que procure la bonne gestion.

Alors que l'activité économique devient sans cesse plus diversifiée, il est primordial de maîtriser les tâches d'organisation et de coordination. De ce point de vue, l'administration, comme l'entreprise privée, doit se plier aux mêmes disciplines.

Les services publics sont aussi des entreprises, même si leurs contraintes sont plus lourdes. Ils ont à établir un programme cohérent, permettant d'atteindre au moindre coût des objectifs précis. A cet égard, les travaux de la commission des finances me conduisent à insister sur la nécessité d'une action administrative renouvelée.

Dans le secteur public et dans le secteur privé, le souci quotidien d'une gestion rationnelle doit conduire à une meilleure répartition des fonctions et à un exercice plus affirmé des responsabilités à tout niveau. Dans le troisième tiers du xx^e siècle, nous le savons, l'entreprise la mieux outillée est celle qui a investi en hommes et qui sait les utiliser au mieux de l'intérêt commun.

Dans l'immédiat, le budget qui nous est proposé constitue un des instruments de la politique du Gouvernement. L'analyse détaillée en figure dans le tome II de mon rapport. Je formulerai seulement quelques observations.

Premièrement, le budget est en déficit : son découvert global atteint 11 milliards et demi. Je ne vous en fais pas reproche, monsieur le ministre : les échéances des accords souscrits en mai sont impérieuses. Mais nos sommes passées en quelques années d'une présentation budgétaire équilibrée à une impasse notable. Je sais bien — et les discussions passées de notre commission en témoignent — qu'il est difficile de fixer le seuil du découvert à partir duquel peuvent se déclencher des phénomènes inflationnistes difficilement maîtrisables. L'an dernier, le chiffre de 4 milliards était considéré comme un plafond à ne pas dépasser. Nous voici à 11 milliards et demi. Comment pensez-vous rester maître des tendances de la conjoncture, laquelle semble, jusqu'à présent, je m'empresse de le dire, demeurer sous votre contrôle ?

Un déficit de cette importance pose à la trésorerie un problème sérieux. Elle doit trouver des ressources non budgétaires pour le couvrir et elle a déjà à supporter le déficit de 1968. Comment se procurera-t-elle, et à quelles conditions, une somme aussi considérable ? Quel sera le prélèvement au profit du Trésor sur le marché monétaire et sur le marché financier ?

A propos du marché financier, je vous ai déjà dit en commission l'importance que nous attachions au problème du crédit, à la baisse des taux de l'intérêt et à la cohérence nécessaire entre les taux du moyen terme et du long terme. Je suis convaincu que le succès de votre action dépend du règlement de ces problèmes.

Deuxièmement, le projet de loi de finances nous propose un objectif limité : restaurer les grands équilibres de notre économie sur la période de quatorze mois qui nous sépare du 31 décembre 1969. Cet objectif est-il une fin en soi ? S'intègre-t-il toujours dans un programme d'action plus large ?

Vous savez que nous connaissions jusqu'à présent une certaine sérénité. Nous étions guidés par le Plan, dont la finalité était précisément d'assurer l'expansion dans la stabilité. Dès lors que les indices statistiques tendaient à se rapprocher, secteur par secteur, des objectifs du Plan, nous avions l'impression que la politique économique suivait une ligne bien définie.

Les événements de mai ont profondément perturbé le développement du V^e Plan, dont nous avons appris qu'il avait été établi à partir de données qui ne se sont pas trouvées vérifiées. Vous devez bien vous douter que les membres de la commission des finances s'attendent à ce que, au-delà des problèmes immédiats, vous définissiez des objectifs à plus long terme, cohérents avec les nouvelles données de la comptabilité nationale.

Troisièmement, les mesures fiscales que vous nous proposez et que nous examinerons article par article méritent cependant une analyse d'ensemble.

Si vous me permettez une image un peu familière, je vous dirai qu'en nous proposant de voter, au cours de la session extraordinaire, l'aide à l'investissement et la diminution de la taxe sur les salaires, vous nous avez fait manger notre pain blanc en premier ; nous en sommes aujourd'hui à notre ration de pain noir. En toute bonne foi, d'ailleurs, nous devons reconnaître qu'au lendemain de la crise de mai nous avons craint qu'elle ne fût plus indigeste.

Sans doute n'avez-vous pas repris les mesures exceptionnelles du deuxième collectif : doublement de la vignette et majorations de 10, 20 et 25 p. 100 en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques ; vous avez tenu vos engagements, je vous en donne acte bien volontiers. Sans doute prévoyez-vous certains allègements, notamment en matière de taxe complémentaire, de T. V. A. agricole. Sans doute reconduisez-vous aussi la diminution de la taxe de circulation sur les viandes.

Vous nous demandez pourtant un effort fiscal de 1.960 millions, réparti sous différents titres. Pour employer un euphémisme, je dirai que la commission s'est montrée sélective dans l'appréciation de ces différentes mesures.

Elle a rejeté l'augmentation des droits de succession, l'impôt sur les bières et les eaux minérales, et disjoint, dans l'article 21, l'institution d'une taxe sur le fuel-oil domestique.

Elle a, sur d'autres points, accepté l'effort supplémentaire que lui demandait le Gouvernement. Elle a voté l'article 2, qui modifie les conditions d'imposition du revenu des personnes physiques. Elle a voté l'augmentation de divers droits d'enregistrement. Elle a accepté la hausse de trois centimes du prix de l'essence et du supercarburant à compter du 1^{er} janvier 1969.

La commission des finances a même fait plus : elle a refusé certaines générosités du Gouvernement. Elle n'a pas accepté, par exemple, de retarder d'un an la mise en place des dispositions prévues l'an dernier pour la fiscalité de la presse. Elle n'a pas non plus accepté la réduction du droit incorporé dans le prix des poudres de chasse. Elle a même proposé, sur certains budgets, des suppressions effectives.

Tels sont, mesdames, messieurs, les commentaires que j'avais le devoir de faire, au nom de la commission des finances, sur ce projet de loi de finances.

Votre commission vous propose d'adopter l'ensemble de ce budget, dont le volume de 153 milliards constitue un problème économique en soi. J'ai souligné l'état d'esprit dans lequel la commission avait examiné les différents budgets. Il se caractérise par une volonté de réforme dont le Gouvernement doit prendre pleinement conscience. Le montant des charges publiques a atteint un tel niveau que nous ne pouvons plus admettre comme valable un accroissement des charges de l'Etat qui ne serait justifié que par des formules aussi abstraites que « ajustement aux besoins » ou « accomplissement de missions nouvelles ». Il nous semble, en effet, que, dans le corps administratif, existent quelques branches mortes qui pourraient être coupées.

Cet esprit de réforme, nous avons été heureux de le reconnaître dans certaines initiatives du Gouvernement et, à cet égard, nous avons apprécié qu'il assure une certaine diffusion au rapport établi voici plus d'un an par M. Simon Nora. Nous en déduisons que, dans le domaine des entreprises publiques, le Gouvernement entend mettre l'opinion au courant des problèmes qui se posent, de façon qu'elle admette la nécessité de solutions dont certaines peuvent bouleverser des habitudes.

Il est évident que ce budget ne prétend pas apporter une réponse à toutes les questions que l'avenir nous pose. Cependant, le climat économique dans lequel s'ouvre cette discussion comporte incontestablement des éléments réconfortants. La reprise que l'on constate répond aux objectifs que le Gouvernement a donnés à son action. Nous voulons espérer qu'il s'agit là non pas d'un phénomène momentané mais de l'amorce d'une évolution de plus longue durée capable d'assurer un développement régulier de notre économie.

Ce n'est donc pas un vote de résignation que votre commission des finances vous propose, mes chers collègues, d'émettre sur ce projet de budget, c'est un vote de confiance dans l'avenir. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. le président. La parole est à M. Jean Taittinger, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Jean Taittinger, président de la commission. Mesdames, messieurs, le débat budgétaire que nous allons aborder est important non seulement par son contenu mais aussi par sa valeur de test du point de vue du fonctionnement de nos institutions.

A cet égard, monsieur le ministre, dès votre entrée en fonctions vous avez bien voulu affirmer votre intention de travailler avec notre Assemblée, notamment avec la commission des finances, dans un esprit d'étroite et loyale collaboration. Les faits n'ont pas démenti vos intentions : c'est vous-même qui

avez donné, le 15 septembre, le signal de départ de nos travaux budgétaires, et vous n'avez jamais hésité à revenir devant nous chaque fois que le besoin s'en est fait sentir. Le style de vos interventions, la courtoisie dont vous avez fait preuve, l'intérêt que vous avez montré pour nos recherches, justifient l'appréciation de nombreux observateurs qui ont vu, dans votre attitude, la manifestation d'un renouveau dans les rapports entre le Gouvernement et le Parlement.

Dans notre esprit, en effet, la collaboration de l'exécutif et du législatif doit s'exercer non seulement à l'occasion de l'examen des textes de loi, mais dès le stade de la préparation. Lorsqu'il élabore sa politique, le Gouvernement ne manque pas d'interlocuteurs, qu'il s'agisse de sa propre administration ou des mandataires des forces organisées du pays. La représentation nationale, qui vote la loi, mais dont la vocation n'est pas seulement législative, aspire à participer, elle aussi, sur un plan consultatif, à la genèse des grandes décisions.

Le projet de budget pour 1969 a été mis au point dans des conditions exceptionnelles et il a imposé, à tous ceux qui ont participé à son élaboration et à la préparation de sa discussion, des efforts dont chacun doit être bien conscient.

Si les vôtres, monsieur le ministre, et ceux de vos services sont dignes d'être soulignés, permettez-moi d'adresser un hommage tout particulier à notre rapporteur général, M. Philippe Rivain (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne*), qui est parvenu à mener à bien sa tâche sans que la contraction du temps dont il disposait ait en rien obscurci sa clairvoyance habituelle.

Je voudrais également saluer l'effort accompli par nos rapporteurs spéciaux, dont la mission d'information s'est exercée sans défaillance mais non sans difficultés.

Quant à nos collaborateurs, dont l'éloge n'est plus à faire, ils ont su, cette année, s'adapter à des conditions de travail inhabituelles, plus délicates encore que par le passé.

Dans le courant de septembre, la commission des finances a entendu les représentants des grandes organisations syndicales et professionnelles. C'était là une innovation que je crois fructueuse, susceptible de développement et qui, en tout cas, a été fort bien accueillie. Nos interlocuteurs ont ouvert devant nous, avec la plus grande franchise, le cahier de leurs revendications. Mais ils sont allés plus loin et nous ont fait part de conceptions doctrinales qui devraient, selon chacun d'eux, déterminer la politique économique et les grandes options budgétaires.

En les écoutant, une réflexion de Paul Valéry est revenue à ma mémoire: « Les hommes se distinguent par ce qu'ils montrent et se ressemblent par ce qu'ils cachent ». En effet, sous les divergences d'expression, nullement surprenantes de la part d'hommes venus d'horizons si divers, certaines analogies secrètes se manifestaient, inspirées de toute évidence par une attitude commune d'interrogation et de méditation.

C'est là un phénomène dont les événements de mai ne suffisent pas à rendre compte. Il s'agit plutôt d'une prise de conscience générale de la fragilité économique de notre pays, dont les structures traditionnelles se trouvent brutalement confrontées, sans bouclier protecteur, avec celles de concurrents puissants et moins respectueux du passé.

La révolution avortée n'a fait qu'ouvrir les yeux sur les difficultés qu'éprouve notre pays à édifier une économie moderne. Longtemps, nous avons marché les yeux fermés, indifférents aux grandes lames de fond qui, dans le monde entier, secouent la civilisation. La secousse de mai a démontré notre sensibilité à l'évolution sociologique générale, de la même manière que l'ouverture de nos frontières a progressivement révélé la sensibilité de notre économie à la confrontation internationale.

Au fond, le monde des adultes, intégré dans la nation, détourné de la réflexion par les préoccupations quotidiennes, a été brusquement convié à un effort de renouvellement sous les coups de boutoir de la jeunesse. Celle-ci avait pris conscience du décalage existant entre les besoins de la vie et les réalités d'un enseignement quelque peu figé et mal adapté aux exigences économiques. Dans une éducation tournée, soit vers la formation d'enseignants, soit vers la recherche, soit vers la culture générale, il n'y a que peu de place pour la préparation d'hommes répondant aux qualifications demandées par les responsables des entreprises.

Les jeunes ont ainsi ressenti les premiers la contradiction sociale évidente qui conduisait notre économie à ce point d'absur-

dité qu'elle souffre, par secteur, d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée et adaptée, et, globalement, d'une insuffisance d'emplois.

La remise en cause de nos habitudes s'effectue à présent au niveau des organisations syndicales et professionnelles. Mais, dans le climat encore troublé qui est le nôtre, les propos de leurs dirigeants font apparaître une sorte d'impuissance à penser la situation dans le cadre de l'esprit.

Ainsi, les événements récents ont agi comme un révélateur sur la conscience de bien des Français, qui, d'une situation d'optimisme tranquille, se sont trouvés brutalement plongés dans un état de profonde perplexité.

Monsieur le ministre, le moment est venu, pour le responsable que vous êtes, d'apporter à l'opinion qui s'interroge le diagnostic sûr de l'expert et le traitement approprié qui lui redonnera la confiance et l'espoir.

Par-delà la politique budgétaire, il vous appartient de définir la nouvelle politique économique dont notre pays a besoin.

Le budget de 1969, les orientations générales qui devraient inspirer la nouvelle politique économique, tels sont les deux grands thèmes que je voudrais maintenant développer devant vous.

Conçu dans la tourmente, le projet de budget pour 1969 en porte les traces, nettement accusées. C'est, à bien des égards et pour reprendre vos propres termes, un budget de constatation. Mais c'est aussi un budget d'action, qui manifeste la double volonté de favoriser l'expansion industrielle et de maîtriser l'évolution des prix et de la monnaie. Permettez-moi d'insister sur ce point.

Dans les circonstances que nous connaissons, nous aurions fort bien accepté qu'un ministre nouveau d'un gouvernement nouveau vienne devant nous avec un budget de crise plutôt subi que voulu. Mais vous ne l'entendiez pas ainsi.

En choisissant de soutenir l'expansion par des allègements de charges et des interventions nouvelles, vous avez délibérément affronté une difficulté supplémentaire. Nous vous aurions pardonné de la remettre à plus tard mais vous avez jugé indispensable de la surmonter pour le règlement de nos problèmes intérieurs. En choisissant de limiter le découvert par un effort de rigueur portant sur les dépenses et les recettes, vous avez délibérément refusé la solution de facilité qu'on eût sans doute volontiers admise mais que vous avez jugée incompatible avec le maintien de notre position internationale dans le cadre d'une liberté des changes que vous avez eu le courage de rétablir.

Votre budget de constatation se situe d'abord dans le prolongement d'une évolution à long terme, selon laquelle les masses budgétaires, que notre pays soit ou non en guerre, soit ou non en crise, continuent de croître à une cadence au moins égale et le plus souvent supérieure à celle de l'activité nationale.

Entre 1960 et 1969, la production intérieure brute doit s'accroître de 115 p. 100 environ. Dans le même temps, le budget général de l'Etat, passant de 58 à 148 milliards de francs, aura progressé de 155 p. 100.

Certes, des changements sont intervenus dans la structure du budget général, qui enlèvent à ce rapprochement une partie de sa signification. Mais si on se réfère à la notion plus homogène de dépense publique, en ajoutant aux dépenses du budget général d'abord les charges brutes des comptes de prêts et des comptes d'affectation spéciale, ensuite les charges nettes des autres comptes, on observe encore, entre 1960 et 1969, une progression des masses budgétaires de l'ordre de 130 p. 100, sensiblement supérieure à celle de la production intérieure brute.

Il y a là un mouvement inexorable qui finira bien par trouver un jour sa limite et qui doit constituer en tout cas un des éléments essentiels de notre réflexion.

Le budget de 1969 se caractérise aussi par l'ampleur des servitudes qui ont pesé sur lui. Ces servitudes ont sensiblement réduit la marge de manœuvre des autorités budgétaires. C'est là un phénomène qui n'est pas nouveau mais qui se trouve, cette année, très nettement accentué. Pour la première fois, en effet, la masse des services votés dépasse, pour 1969, celle du budget voté de l'année précédente.

Le budget général de 1967 s'élevait à 114 milliards; celui de 1968 à 125 milliards; mais les services votés de 1968, soit 107 milliards, étaient inférieurs de 7 milliards au budget voté de 1967: cela signifie que le montant des crédits qui ne sont pas automatiquement renouvelables d'une année sur l'autre dépassait, en 1968, les crédits supplémentaires résultant de l'application ou de l'extension des mesures décidées pour 1967.

Il n'en est pas ainsi pour le budget de 1969 ; l'effet des mesures décidées en 1968 y est plus lourd que celui des crédits non renouvelables. D'autre part, sur les 22 milliards de mesures nouvelles qui représentent la différence entre les services votés et le total du budget qui nous est proposé, une large part correspond à des actions liées aux décisions de 1968 ou présentant un caractère inéluctable. C'est le cas notamment pour l'accentuation de l'effort public dans le secteur des entreprises nationales ou pour le soutien des marchés agricoles. Au total, on peut dire que la marge de manœuvre du Gouvernement, dans ce budget énorme de 148 milliards de francs, ne dépassait pas 5 ou 6 milliards de francs.

Permettez-moi de noter, au passage, que cette marge de liberté eût été plus grande si le Gouvernement avait eu la possibilité de pratiquer de plus larges économies budgétaires, en recensant, cas par cas, les secteurs de l'action publique dont les dotations traditionnelles pouvaient, sans dommage, être amputées. J'ai eu la curiosité de totaliser le montant des mesures nouvelles figurant sous la rubrique « économies ». Ce montant ne dépasse pas 69 millions de francs, dont 19 millions de francs pour les dépenses de fonctionnement et 50 millions de francs pour les crédits d'intervention.

Je sais bien que la rubrique en cause, compte tenu des imperfections de la procédure budgétaire, ne donne qu'une image incomplète des abattements qui ont été imposés par vos soins aux différents départements ministériels. Il n'en reste pas moins que l'exiguité des économies *stricto sensu*, est, par elle-même, significative.

Or, sur ce point, monsieur le ministre, notre commission, s'inspirant peut-être de son homologue aux États-Unis, a adopté cette année une attitude que je crois assez nouvelle. Elle a marqué, à plusieurs reprises, son souci de débarrasser le budget de l'État de ses branches mortes. Si les travaux du comité Lasry, chargé d'étudier les besoins réels des administrations, venaient à porter leurs fruits, notre appui, soyez-en assuré, ne vous ferait pas défaut.

Budget d'action, votre projet, en dépit des contraintes dont il porte la marque, parvient à honorer un certain nombre de priorités. Aux priorités du budget précédent, à savoir l'éducation nationale, l'action sociale, l'agriculture, la recherche scientifique et les télécommunications, vient s'ajouter une priorité nouvelle, celle de l'emploi. Il me semble que les choix du Gouvernement sont difficilement contestables et notre commission, dans son ensemble, les a largement approuvés.

Mais le respect de ces priorités a évidemment sa contrepartie et se paye par un ralentissement de l'effort dans certains secteurs de l'investissement public et dans le domaine des dépenses militaires.

Ce nouveau sacrifice demandé à notre défense nationale ne pourra que satisfaire les détracteurs des dépenses dites improductives. Je me bornerai à rappeler qu'entre 1960 et 1969, la progression du budget militaire, en francs courants, est de l'ordre de 60 p. 100, alors que celle du budget civil dépasse 200 p. 100, soit environ 180 p. 100 pour les dépenses de fonctionnement, 220 p. 100 pour les dépenses en capital et 250 p. 100 pour les interventions publiques.

Enfin, ce budget d'action est caractérisé par les conditions de son équilibre. Soucieux de limiter l'importance du découvert, le Gouvernement nous a proposé 1.300 millions de francs de ressources nouvelles et notre commission, vous le savez, n'en a accepté que la moitié. Certains pourront critiquer cette attitude. En réalité, nos réticences peuvent s'expliquer non seulement par les inconvénients propres à chacune des recettes contestées mais aussi, dans une large mesure, par les incertitudes doctrinales concernant la notion d'impasse budgétaire.

Nous savons bien qu'il n'est pas possible de fixer avec précision le montant du découvert au-delà duquel l'action publique engendre l'inflation. Ce montant dépend en effet du volume d'épargne que le Trésor pourra recueillir auprès des particuliers, auprès des banques ou à l'intérieur de son propre réseau financier. Tout le problème est de savoir quelle est la limite du découvert supportable sans risque majeur.

Or de nombreux membres de notre commission estiment que la réponse à cette question comporte une marge d'incertitude de beaucoup supérieure à la centaine de millions et, dès lors, n'est pas convaincante qu'un déséquilibre de douze milliards provoquerait un processus inflationniste auquel un déséquilibre de onze milliards cinq cents millions permettrait d'échapper. Il serait souhaitable que la discussion budgétaire nous amène à concilier ces points de vue contradictoires.

Monsieur le ministre, pour terminer cette analyse, je dirai que votre budget de constatation et d'action ne pouvait pas ne

pas comporter certaines lacunes. Mais nous ne saurions vous en faire grief car personne, sans doute, ne pouvait faire mieux que vous.

Cela dit, nous avons le devoir de vous demander plus encore. Il nous paraît essentiel, en effet, que votre politique budgétaire soit replacée dans le cadre d'une politique économique d'ensemble dont la situation actuelle nous a fait sentir l'impérieuse nécessité.

Cette nouvelle politique économique, que nous avons appelée de nos vœux, comporte un préalable : l'amélioration de l'information et repose sur une préoccupation fondamentale : celle de l'emploi.

Et d'abord, le préalable. La principale leçon que j'ai, pour ma part, tirée de nos auditions du mois de septembre, est que la qualité de notre information économique laisse beaucoup à désirer. Des jugements définitifs sont formulés par les uns et par les autres, sur la base de données pour le moins incertaines.

Les chiffres fournis ont beau ne jamais correspondre, on les assène pourtant dans d'interminables querelles scolastiques, où chacun aligne son niveau optimum d'expansion, le montant jugé possible de l'impasse, le poids moyen de son imposition catégorielle, et j'en passe...

La révision des comptes nationaux survenue au milieu de nos débats a, de ce point de vue, produit un bel effet de surprise. La nouvelle série donne de l'économie française une image très différente de l'ancienne. Les évaluations rectifiées se distinguent des évaluations primitives par des écarts relativement considérables puisqu'elles apportent, par exemple, aux taux de croissance effectivement réalisés, des modifications de l'ordre du vingtième. On conçoit aisément quels sentiments peuvent éprouver ceux qui, jusqu'à présent, croyaient pouvoir opposer aux calculs partisans les certitudes de la comptabilité nationale.

C'est pourquoi il me semble que nos efforts doivent, en priorité, porter sur les moyens de l'information économique. C'est le rôle du Gouvernement de promouvoir une politique de l'information et de mettre en place des organismes ouverts à tous, et dans les travaux desquels chacun pourrait puiser des renseignements sûrs, utiles et homogènes.

Voilà pour le préalable. La préoccupation majeure du moment est celle de l'emploi. Pour résoudre ce problème-clé, le seul remède, vous l'avez dit, monsieur le ministre, c'est l'expansion.

Certes, comme le remarque notre rapporteur général, l'emploi des jeunes continuera, en tout état de cause, à faire difficulté aussi longtemps que notre système d'éducation n'adaptera pas leur formation aux besoins de l'économie. (*Applaudissements sur divers bancs de l'Union des démocrates pour la République.*)

Il n'en existe pas moins, à l'heure actuelle, une insuffisance globale du nombre des emplois, que seul pourrait pallier un essor de l'activité productive. Cet essor suppose le développement de notre appareil industriel qui lui-même conditionne le développement des autres secteurs de l'activité.

Or nous nous apercevons clairement aujourd'hui que notre pays repose sur une base industrielle trop étroite et trop fragile. Si le développement de cette base est bien le seul moyen d'entretenir ce mouvement d'expansion et de le porter à un niveau susceptible d'assurer le plein emploi, il se heurte, dans notre pays, à des obstacles difficiles à surmonter. Nous ne sommes pas un pays naturellement industriel. Jamais l'industrie n'a bénéficié chez nous d'une priorité. Ce secteur, pour une large part de l'opinion, est celui du profit que l'on condamne, des affaires que l'on juge suspectes, des présidents directeurs généraux que l'on envie. Il forme un ensemble clos réservé à des bourgeois, et à la direction duquel seuls peuvent accéder les privilégiés de la fortune et quelques élèves des grandes écoles. Dans ce monde clos, les possibilités de brassage, de fermentation, d'extension deviennent de plus en plus minces, et c'est pourtant sur ce secteur que repose essentiellement le poids de l'avenir.

Nous connaissons donc notre but : provoquer l'expansion industrielle.

Quels sont les éléments moteurs et quels sont les mécanismes de freinage susceptibles d'accélérer ou de ralentir cette expansion ?

Parmi les éléments moteurs, il en existe quelques-uns dont le Gouvernement a su déjà tirer parti. Il a d'abord mis fin au plan de stabilisation, qui fut à la fois une nécessité et un succès, mais dont la prolongation risquait de compromettre la bonne marche de notre appareil industriel. Les mesures de relance de la consommation, la généralisation de la T. V. A.,

la politique d'aide aux investissements, décidée à deux reprises, ont donné au bon moment une impulsion nécessaire. Les conséquences des constats de Grenelle, dans la mesure où ces accords favorisent la consommation, constituent, eux aussi un élément favorable à l'expansion.

Mais il faut aller plus loin encore et replacer, pour l'avenir, ces éléments épars dans le cadre d'une action délibérée et cohérente.

A mon avis, la principale maxime de cette action doit être de donner le pas à l'économie sur les finances. Vous devez être, monsieur le ministre, non pas seulement l'homme qui prélève sur les particuliers et les entreprises les besoins de financement de l'Etat, mais celui qui fait gagner de l'argent à l'économie française, lui permettant ainsi de supporter d'un meilleur cœur les prélèvements publics et la charge des rémunérations.

En effet, le progrès social, qu'il soit directement obtenu par l'élévation des revenus ou, indirectement, par le jeu des redistributions budgétaires et des transferts publics, passe par le développement des gains de l'économie nationale.

Il faudra bien aussi procéder à la remise en ordre de nos entreprises publiques. A cet égard, le rapport de M. Simon Nora, qui s'efforce de définir les moyens d'assurer, à meilleur compte, une gestion plus efficace de l'appareil industriel de l'Etat, a vivement intéressé notre commission. Ce rapport préconise un certain nombre de solutions qui, dans leur ensemble, et sous certaines réserves, recueillent notre assentiment.

La définition plus précise des missions de service public, l'évaluation plus exacte de leur coût, la décentralisation réelle des responsabilités paraissent en effet de nature à améliorer sensiblement les données du problème. Mais, comme M. Philippe Rivain, je considère que le principal espoir d'une rénovation réside dans la transformation des habitudes et des mentalités au niveau de la direction de nos entreprises. Celles-ci demandent à être gérées comme toute grande affaire doit l'être et leurs dirigeants doivent être choisis en fonction des capacités industrielles et commerciales dont ils ont fait preuve plutôt qu'à raison de leurs diplômes ou de leur ancienneté administrative. (*Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

En réalité, le problème des entreprises nationales est essentiellement un problème d'hommes, et la modification des méthodes de sélection employées pour la désignation des grands responsables de notre économie constitue à mes yeux un des éléments essentiels de la nouvelle politique économique.

Cela dit, à côté des éléments moteurs dont il importe d'utiliser à plein la puissance, il existe aussi des mécanismes de freinage qu'il convient de desserrer.

Le premier de ces mécanismes, c'est notre système de fiscalité directe. Conçue en d'autres temps et pour d'autres besoins, cette fiscalité ne répond pas toujours aux nécessités d'une économie moderne.

L'impôt sur les sociétés nous en donne l'illustration la plus frappante. Le prélèvement de la moitié des bénéfices sociaux incite les entreprises à utiliser toutes les possibilités dont elles disposent — légales ou non — pour diminuer leurs profits apparents. Un investissement net, réalisé sur ses bénéfices et s'ajoutant à son actif, coûte à une société le double de son prix, alors qu'une dépense susceptible d'être incluse dans ses frais généraux ne lui coûte que la moitié. On aura beau encourager les investissements par des formules de détaxation, la pénalisation de l'autofinancement, et la prime accordée à des dépenses souvent inutiles, n'en disparaîtront pas pour autant.

L'évolution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques aboutit à des résultats semblables. L'élévation de ses taux affecte sensiblement la formation de l'épargne, facteur indispensable du progrès économique. L'initiative se trouve découragée : chaque individu, chaque entreprise y regarde à deux fois avant d'accepter un développement d'activité que la situation économique rendrait pourtant possible.

D'autre part, notre législation fiscale s'est enrichie, au cours des années, de tout un appareil de déductions, d'options, d'exonérations et de régimes spéciaux. La mise en œuvre de ces systèmes d'exception interfère avec les calculs d'ordre économique et se traduit sur le plan national par une série d'erreurs économiques et de gaspillages dont le coût, bien qu'impossible à chiffrer, n'en est pas moins considérable. Le rôle de l'expert ou du conseil fiscal prend une importance sans mesure. La comptabilité est détournée de son véritable objet. Le contribuable, personne physique ou morale, consacre à l'étude de ses problèmes d'imposition des moyens qui seraient bien plus utilement employés ailleurs.

Tout se passe comme si l'Etat, au lieu de stimuler le développement économique, invitait les citoyens à l'inaction ou les orientait vers des activités stériles. Les conséquences néfastes de la fuite du contribuable devant l'impôt sont d'autant plus graves qu'elles ne sont pas toujours perceptibles. Individus et entreprises finissent par s'installer dans un système fiscal dont ils ont exploré toutes les avenues. Les critiques se font moins vives, une situation d'équilibre est atteinte : mais cet équilibre s'est réalisé au détriment de la collectivité à un niveau d'expansion économique et de progrès social inférieur à celui qui aurait pu être atteint.

Pour desserrer le carcan fiscal, des voies nouvelles devront être explorées, et notre rapporteur général vous en a indiqué quelques-unes. Sans méconnaître l'importance des problèmes que pose l'imposition des ménages, j'estime comme lui que l'effort de réflexion et de rénovation doit porter d'abord sur l'imposition des entreprises. Il faut à tout prix mettre au point un système qui encourage les entreprises à faire tourner leur capital et à réaliser des bénéfices pour le plus grand bien de leur personnel et de la nation. C'est le patrimoine stérile, celui dont la collectivité nationale ne tire aucun intérêt, qui doit être frappé. Il s'agit en somme de substituer à la pénalisation du profit l'impôt sur certaines formes d'inactivités.

Le deuxième système de freinage que je voudrais mentionner intéresse le fonctionnement de notre système de crédit. Comme en matière fiscale, l'Etat, dans ce domaine, est maître du jeu puisqu'il dispose, du moins en théorie, des moyens d'orienter le système bancaire, public et privé, dans le sens de l'expansion industrielle, c'est-à-dire dans une direction sinon opposée, du moins différente de celle qui a été suivie jusqu'à ces dernières années.

Comme on l'a déjà fait remarquer, notre système reste, en effet, fondé sur l'escompte, donc sur des opérations commerciales déjà réalisées, alors que, dans la plupart des pays industriels, l'appareil du crédit repose sur le découvert, autrement dit sur la confiance accordée à un entrepreneur en fonction des perspectives d'avenir de son affaire. Ainsi, la politique de nos banques consiste généralement à opérer des prélèvements sur les profits financiers réalisés par les entreprises emprunteuses, sans prendre part aux risques d'une aventure économique, même soigneusement calculée. Du même coup, l'appareil de crédit n'est pas suffisamment intéressé au développement des affaires et aux promesses d'un profit accru. Au lieu de favoriser l'investissement, son concours se traduit par un assèchement organisé des capacités d'épargne de l'entreprise.

Quant aux établissements bancaires relevant plus étroitement de la tutelle de l'Etat, leur action a plus souvent un caractère social qu'un caractère économique. Les prêts sont consentis aux entreprises au moment où celles-ci connaissent des difficultés, mais ces difficultés elles-mêmes n'ont quelquefois surgi que parce que, au moment où l'entreprise avait quelque chance d'expansion, les moyens financiers dont elle avait alors besoin lui avaient été refusés.

Ainsi, l'épargne que gère notre système de crédit, et qu'il a pour mission de transformer, se trouve détournée de sa vocation économique et ne peut jouer son rôle de renouvellement et de progrès.

Telles sont, monsieur le ministre, les réflexions que je voulais soumettre à votre attention à l'occasion de ce débat. J'ai le sentiment qu'ils y ont leur place car le budget méritoire que vous nous demandez d'approuver ne prendra son véritable sens qu'à l'intérieur d'une vaste politique destinée à promouvoir notre expansion industrielle.

Mesdames, messieurs, un économiste de talent, M. Alfred Sauvy, remarquait récemment, non sans quelque malice : « Suivant un comportement conforme à bien des précédents, les Français, qui acceptaient, il y a quelques semaines, d'être ruinés, n'admettent même plus aujourd'hui d'être appauvris ».

Il est bien vrai que certains d'entre nous seraient tentés de minimiser les risques de la situation actuelle. J'estime pour ma part que cette situation nous impose la plus grande vigilance : la moindre rechute, après le choc que nous avons subi, serait fatale pour notre économie.

Le Gouvernement nous propose un programme qui permettra d'amortir en 18 mois les effets de la secousse. Nous lui devons de lui en donner les moyens, et d'abord les moyens budgétaires.

En retour, nous pouvons lui demander de définir les objectifs et les instruments d'une grande politique d'expansion, seule capable d'assurer à notre pays les conditions de sa grandeur, de son bien-être et de sa liberté. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

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

M. François Ortoli, ministre de l'économie et des finances. L'expansion, qui reprenait, brutalement interrompue, les équilibres généraux de l'économie compromise, l'ouverture de la France sur l'extérieur remise en question : telles apparaissent, immédiatement après la fin des grèves, les conséquences possibles — beaucoup pensaient certaines — des événements de mai et de juin sur l'économie française.

Malgré les difficultés qui subsistent, il est clair, dès maintenant, que nous sommes engagés dans une voie différente où, sans déflation, sans protectionnisme, sans abandon des grands objectifs de fond que nous devons nous fixer, la France peut retrouver à la fin de 1969, au prix d'un grand effort, mais en poursuivant son développement, une situation durablement saine qui l'installe dans la croissance et assure à chacun les bénéfices de cette croissance.

Ces premiers résultats, et ceux qui sont devant nous, sont le fruit d'un choix délibéré. La volonté de saisir les chances qui nous étaient offertes, la mise en œuvre rapide d'un dispositif de « réponse » aux difficultés qui surgissaient, traduisent une politique affirmée. Les mois écoulés ont permis d'en définir la ligne directrice et de lui donner ses premières applications. Le budget économique de 1969 et le projet de loi de finances, en dépit des lourdes contraintes qui ont pesé sur leur élaboration, l'expriment à leur tour avec une grande force, et les dispositions législatives qui ont déjà été prises, comme celles qui sont soumises à votre vote, doivent en assurer la réussite.

Que disent le budget économique rectifié de 1968 et celui de 1969 ?

Ils reflètent deux objectifs qu'à aucun moment nous ne devons cesser de poursuivre de front : la volonté de rétablir les équilibres généraux de l'économie, et cela par l'expansion ; celle de développer, sans se laisser détourner des ambitions à terme par les contraintes de la conjoncture, l'action entreprise depuis dix ans pour donner à la France les mécanismes et les structures d'une société économique moderne apte au progrès, mue par le progrès, mais qui n'accepte pas dans les conséquences du développement ce qu'elles ont d'injuste ou de cruel.

Croissance, équilibre : ce sont les deux mots clés qui résument notre politique sous son aspect conjoncturel.

Derrière ces deux mots, il y a un premier refus, celui de la déflation dans laquelle on aurait pu voir le remède à une situation caractérisée par la brusque apparition de nouvelles charges. Un budget suréquilibré, une fiscalité considérablement alourdie, une politique du crédit très restrictive auraient pu, en théorie, faciliter le retour à l'équilibre. C'eût été au détriment de l'emploi et au prix de l'aggravation de la situation dans certains secteurs ou dans certaines régions. Nous ne pouvions pas l'accepter. Nous avons donc choisi une politique de forte expansion, en mobilisant les moyens nécessaires pour réussir et en nous pliant aux contraintes et aux disciplines sans lesquelles elle ne pourrait être atteinte, ou atteinte durablement.

Le budget économique de 1968 prévoit, pour le dernier trimestre de l'année, un haut niveau d'activité. Celui de 1969 se fonde sur un accroissement en volume de la production intérieure brute de 7,1 p. 100 en ancienne base des comptes économiques de la nation, de 7,6 p. 100 en nouvelle base. C'est un objectif ambitieux, mais qui est à notre portée.

Les deux moteurs classiques de l'expansion nous serviront à l'atteindre, et d'abord la consommation. A partir du mois de novembre, les hausses de salaires consenties au moment des accords de la rue de Grenelle porteront leur plein effet que les incidences des grèves sur les rémunérations avaient jusqu'ici limité. La consommation des ménages devrait croître en 1969 de 11,1 p. 100 en valeur. Les dépenses de fonctionnement de l'Etat, particulièrement élevées l'an prochain, contribueront à ce mouvement, d'autant plus que nous avons accepté un découvert équivalent à 2 p. 100 environ du produit intérieur brut, avec cette conséquence que les recettes en 1969 par rapport au budget rectifié de 1968 croîtront moins vite que les dépenses et même que la production.

L'investissement doit, de son côté, apporter un soutien au développement de l'activité économique. Si le Gouvernement a voulu, dès le mois de septembre que soient définies clairement les conditions d'une aide particulière à l'investissement des entreprises, c'est pour des raisons qui se rapportent toutes à

sa volonté de voir notre économie poursuivre une croissance rapide et j'ajouterais durable.

Il y a les motifs de conjoncture, c'est-à-dire l'effet direct d'un développement de l'investissement dans les industries productrices de biens d'équipement. Il y a la préoccupation de poursuivre une amélioration de la productivité dont parfois on ne voit que sous un angle partiel les conséquences sur l'emploi, en oubliant que les entreprises, dans le monde moderne, sont engagées dans une bataille des coûts qu'elles doivent gagner à peine de réduire ou d'interrompre leur activité. Il y a enfin l'obligation d'élargir les capacités de production, aujourd'hui suffisantes — et c'est une de nos chances — mais qu'il faut développer pour ne point buter sur leur limite, c'est-à-dire pour reculer, si vous me permettez cette expression, les frontières de l'expansion.

En poursuivant cet objectif de croissance, nous recherchons aussi la progression de l'emploi. Aucune société industrielle ne peut totalement échapper aux conséquences des mutations qu'elle subit et les problèmes d'emploi sont différents dans une économie ouverte et en progrès rapide et dans une économie figée sur elle-même ; l'évolution de notre agriculture le montre bien.

C'est dans l'expansion que les contradictions peuvent se résoudre et les solutions de fond être trouvées. Je n'ignore pas — et j'en parlerai tout à l'heure — qu'il convient, à côté de la croissance, de conduire une politique active de l'emploi fondée sur une meilleure formation des hommes et sur le développement régional.

Il reste que nous nous sommes fixé pour 1969 un objectif de production tel qu'il permette, malgré les progrès de la productivité, une amélioration décisive de la situation de l'emploi. C'est là, pour chacun de nous, je le sais, une priorité de la raison et du cœur parce que nous souhaitons une société dans laquelle, non seulement la collectivité dans sa moyenne, mais chaque individu trouve sa place et prenne sa part du progrès commun.

Il faut vouloir l'expansion et en prendre les moyens. Mais rien ne serait plus grave que d'en oublier les contraintes et d'ignorer qu'elle n'est ni possible ni durable sans la réalisation d'un équilibre économique d'ensemble qu'il nous faut donc atteindre en même temps qu'elle, et en partie par elle. En d'autres termes, la croissance ne peut être rejointe par n'importe quelle voie. Si elle s'accompagnait d'un débordement des prix et d'une détérioration fondamentale de nos échanges extérieurs, ceux-là même qui rêvent en secret aux avantages immédiats qu'ils croient trouver dans l'inflation seraient les victimes de celle-ci.

Le budget économique de 1968 prévoit un glissement des prix de l'ordre de 3 p. 100 sur les six derniers mois de l'année. En 1969, la hausse annuelle sur année devrait être de 4,1 p. 100. En fait, si l'on tient compte des conséquences des événements de mai et de juin et du poids dont elles pèsent dans l'indice en 1968, c'est pour 1969 une hausse à peine plus forte que celle que nous avons observée dans le passé qui devrait se produire.

Cette prévision est raisonnable.

Les hausses de rémunérations ont eu sur les prix de revient les incidences que l'on sait. Mais la croissance de la production, et celle que nous escomptons est forte, procurera aux entreprises un allègement relatif de leurs prix. Il en est de même d'une augmentation de la productivité que tout aujourd'hui encourage et qui est dans la ligne des résultats que nous avons atteints dans les années passées. Enfin, les entreprises doivent accepter un amenuisement temporaire de leurs marges bénéficiaires qui devraient progressivement se reconstituer d'ici à la fin de 1969.

Le Gouvernement, pour sa part, a pris des décisions qui vont dans le sens de cette modération des effets sur les prix des événements du printemps. Il n'a pas procédé à des hausses de tarifs publics plus fortes que celles qui étaient envisagées dès le début de 1968. C'est ainsi qu'il a volontairement limité à 3 p. 100 les hausses des tarifs du gaz et de l'électricité à usage domestique. Il n'a pas fait peser sur les entreprises — ou d'une manière infime — les augmentations d'impôts qui se sont révélées nécessaires.

Il a surtout décidé de prendre des mesures d'allègement fiscal, relatives les unes au versement forfaitaire sur les salaires et les autres à l'aide à l'investissement, qui auront une incidence très favorable sur les coûts et les trésoreries.

Dans le même temps, nous mettons en œuvre — et nous continuerons — une action de discipline des prix, fondée non seulement sur la concurrence extérieure, mais aussi sur la concertation, c'est-à-dire sur la prise de conscience en commun des exigences et des limites de la situation qui naît de l'accroissement des charges des entreprises.

Un effort très important a été accompli depuis quatre mois dans ce domaine. Cet effort a porté ses fruits, puisque nous restons à l'intérieur de l'évolution qui avait été jugée acceptable. Je suis prêt à le poursuivre, d'autant qu'il contribue à établir entre la puissance publique et les différents agents économiques un esprit de compréhension réciproque, d'appréciation conjointe des données du présent et des perspectives de l'avenir, que je crois, pour ma part, d'importance capitale.

M. Philippe Rivain, rapporteur général. Très bien !

M. le ministre de l'économie et des finances. Mais qu'il soit tout aussi clair que nous ne laisserons pas l'esprit de lucre ou l'incivisme compromettre l'intérêt de la nation. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

Ce sont les directives que j'ai données aux services qui, au ministère de l'économie et des finances, suivent ces problèmes : poursuivre dans la voie d'une politique contractuelle où les intérêts de chacun soient raisonnablement préservés ; ne pas tolérer les manquements à la discipline nationale qui, le plus souvent, interviennent sous le couvert de la protection — qu'elle tienne à la géographie ou à la nature des activités — c'est-à-dire en laissant le champ libre à l'égoïsme ou à la facilité.

En disant cela, je pense d'abord au pouvoir d'achat des travailleurs qu'il nous faut préserver, et vous comprendrez sans peine l'importance que le Gouvernement, comme chacun d'entre vous, attache à cet objectif. Je pense aussi à notre situation dans la compétition internationale.

Parlons clair : nous n'avons pas d'autre politique possible que l'ouverture vers l'extérieur. Notre activité économique dépend pour une part très forte de nos importations, c'est-à-dire en définitive de notre capacité à exporter, et donc du niveau de nos prix et de la qualité de nos produits et de nos techniques. Nous ne pouvons pas non plus nous isoler du progrès et laisser s'accumuler dans notre économie un retard qu'un jour nous paierions cher. Nous sommes, pour beaucoup de produits, à l'époque des grands marchés et nous participons à l'Europe des Six. Nous vivons, même si nous en déplorons certaines conséquences, dans une société de mouvement et d'un mouvement qui dépasse nos frontières. Derrière l'acceptation de la compétition, on doit bien voir les exigences inéluctables du progrès.

Le budget économique de 1969 ne rompt pas avec cette politique. Les prévisions en matière d'échanges extérieurs — compatibles avec le niveau de l'expansion et avec l'évolution prévisible des prix — portent sur une hausse en valeur des importations de 13,8 p. 100 et des exportations de 11,8 p. 100.

Le léger déséquilibre qui doit en résulter n'est pas de nature à compromettre gravement l'évolution de nos réserves en devises, d'autant que le développement de notre activité économique devrait assurer l'amélioration progressive de nos facultés de compétition et, au terme de 1969, le rétablissement général des conditions d'équilibre de notre économie sous tous leurs aspects.

Ajouterai-je que les événements récents ont montré la volonté de nos exportateurs de préserver leur présence sur les marchés extérieurs, la qualité de l'action commerciale qu'ils ont entreprise, c'est-à-dire, tout compte fait, la place que beaucoup d'entrepreneurs accordent pour le bien même de leur entreprise, à leur activité extérieure, à sa pérennité, à son développement ?

Croissance, équilibre général de l'économie, en assurant entre les deux la plus grande cohérence possible au niveau d'expansion le plus élevé possible. La politique du crédit, et plus généralement la politique monétaire, doivent y contribuer. Il est clair que nous devons poursuivre une action dans ces domaines qui soit à la fois assez vigilante pour éviter l'apparition de déséquilibres mettant en cause l'expansion et assez ouverte pour assurer celle-ci.

La nécessité de contenir la hausse des prix implique une surveillance attentive des liquidités mises à la disposition de l'économie, que l'existence d'une demande soutenue, tant publique que privée, tendra à faire croître rapidement. Tout accroissement excessif de la masse monétaire risquerait en effet de provoquer des tensions inflationnistes qui retireraient aux travailleurs le bénéfice de la hausse de leurs rémunérations, aggraverait le déséquilibre de nos échanges commerciaux et compromettrait la poursuite de l'expansion.

Le retour au régime de la liberté des changes, qui était dans la logique de notre politique, impose en outre le respect d'une politique monétaire assez ferme pour maîtriser les mouvements de capitaux à court terme.

Ces diverses raisons expliquent qu'il soit nécessaire de maintenir sur le marché monétaire des conditions et des taux d'intérêt correspondant à ceux qui ont cours sur les places étrangères. Si des disparités venaient à apparaître, elles entraîneraient en effet des mouvements incompatibles avec l'équilibre de notre balance des paiements.

Mais ces principes doivent être mis en parallèle avec la nécessité de financer dans des conditions satisfaisantes la croissance de l'économie. Les pouvoirs publics se sont donc efforcés d'éviter que les entreprises ne subissent trop directement l'incidence de l'augmentation des taux, de même qu'ils ont cherché par tout un ensemble de mesures à procurer aux entreprises les moyens de trésorerie qui leur faisaient défaut. C'est ainsi que les banques ont été invitées à absorber une partie de l'augmentation du taux de l'escompte ; celle-ci n'a donc pas été répercutée intégralement sur les crédits à court et à moyen terme, ni sur les prêts à la construction.

D'autre part, les mesures d'encouragement à l'investissement, de nature budgétaire et fiscale, qui figurent dans la loi de finances ont été prolongées par un système de bonification aux emprunts à long terme dont l'effet est de réduire de 1,7 p. 100 à 2 p. 100 les taux d'intérêt pour les emprunteurs, tout en maintenant une rémunération pour l'épargne de nature à encourager l'offre de capitaux. L'originalité de cette mesure a été d'étendre aux emprunts émis sur le marché des mesures d'encouragement jusqu'à présent limitées aux prêts des établissements spécialisés. Les dispositions correspondantes sont valables jusqu'à la fin de 1969 et viendront alléger les annuités de remboursement des entreprises pendant les cinq années à venir.

La politique des pouvoirs publics dans le domaine du crédit vise donc à maintenir des taux d'intérêt sur le marché monétaire en harmonie avec les taux étrangers de manière à éviter des sorties de capitaux ; à réduire la répercussion de ces mesures sur le coût du crédit en vue de soutenir l'expansion, sans toutefois provoquer l'inflation ; à encourager l'investissement notamment par un système de bonification mettant à la charge de l'Etat une partie des taux d'intérêt sur les emprunts contractés par les entreprises avant la fin de 1969.

Sans doute cette politique exige-t-elle un réglage délicat et une attention constante pour tenir compte de l'évolution comparée des taux en France et sur les marchés étrangers. Elle est cependant la seule qui permette de concilier les objectifs différents que constituent la sauvegarde des équilibres fondamentaux et la poursuite de l'expansion.

Le budget économique qui vous est proposé est donc marqué par la préoccupation de faire à la croissance la plus grande place possible, tout en rétablissant progressivement un équilibre récemment compromis.

Il est réaliste, parce que les objectifs qu'il se fixe sont tous à notre portée ; il répond à la volonté d'assurer aux travailleurs un pouvoir d'achat plus élevé et un meilleur emploi ; il est inspiré d'un souci de cohérence, afin que la croissance recherchée ne trouve pas ses limites dans des déséquilibres qui obligeraient à des à-coups néfastes au progrès des revenus et aux nécessités de l'emploi.

Cette recherche de la cohérence entre l'objectif de croissance et celui de stabilité s'impose à nous parce que nous ne pouvons pas nous engager dans une politique de développement sporadique, discontinue.

Il reste que, si les circonstances le permettent, nous nous efforcerons d'aller au-delà des objectifs d'expansion que nous nous sommes fixés, pourvu que cette ambition plus grande n'introduise pas la fragilité dans la croissance, c'est-à-dire qu'elle respecte les disciplines nécessaires et qu'elle nous garantisse un développement régulier et continu de l'économie.

Cette politique conjoncturelle doit rester compatible avec les nécessités de fond de l'économie française et favoriser la poursuite de l'évolution des structures.

Il est évident que le double choix d'un retour progressif aux équilibres, et du maintien de l'ouverture des frontières, qui s'appuient l'un à l'autre, va dans ce sens.

Il en est de même des efforts qui sont entrepris pour hâter la restructuration de notre économie et dont le projet de budget pour 1969 rend compte.

Je les résumerai en retenant trois thèmes : le développement des moyens de formation, la réorientation de la politique agricole, la poursuite d'une politique industrielle active.

Les mutations que nous connaissons augmentent, chacun le sait, les exigences de la mobilité professionnelle sous deux

aspects : d'abord, celui du changement d'activité lié aux changements de structure de l'emploi avec recul de l'emploi agricole, importance accrue de certains secteurs industriels et des services, régression concomitante d'autres secteurs ; ensuite, à l'intérieur d'une même profession, celui de l'évolution des qualifications, qui résulte elle-même de celle des techniques.

Pour répondre à ce double mouvement, les gouvernements mettent en œuvre, depuis quelques années, un appareil de formation — amplification des moyens et mécanismes nouveaux — qu'il faut rapidement porter au niveau où il trouvera sa pleine efficacité.

C'est d'abord, bien entendu, l'un des grands objectifs de la transformation profonde de notre éducation nationale. Dans un budget où les actions nouvelles ont été le plus limitées possible, elle est un des secteurs où une très forte augmentation des crédits a été acceptée.

Le Gouvernement a accordé la même priorité à la création de nouvelles sections de formation professionnelle des adultes.

Il va commencer, d'autre part, une action de préformation des jeunes, dont le chômage trouve souvent son explication dans l'insuffisante préparation à l'exercice d'une activité.

Dans le même temps, la politique de conventions instaurée par la loi du 3 décembre 1966 prend un essor nouveau par l'accroissement des crédits, la simplification et l'accélération des procédures.

Cet accroissement des moyens de formation ira de pair avec une amélioration de leur efficacité qui résultera de tout un ensemble d'actions : la mise en place de l'office d'orientation professionnelle qui facilitera une préparation des jeunes mieux adaptée aux emplois prévisibles ; une régionalisation plus poussée grâce, en particulier, aux commissions régionales de la formation professionnelle et de l'emploi ; l'accent mis dans les relations entre les organisations patronales et syndicales sur les problèmes de formation ; l'établissement de liens renforcés entre reconversion et formation.

Sous cet angle, l'harmonisation des conditions de rémunération des stagiaires, dont la relative hétérogénéité fait obstacle à l'efficacité de l'ensemble du dispositif, constituera un progrès décisif, d'autant que les moyens financiers mis en œuvre pour la reconversion des travailleurs touchés par les mutations vont croître dans des proportions très fortes.

C'est donc un programme d'ensemble dont la finalité n'est pas la formation mais l'emploi. Chacun sait ce que représente l'amélioration de la qualification générale des hommes dans le maintien de la croissance au plus haut niveau ; chacun sait aussi qu'on permet par là le meilleur épanouissement des chances, et qu'on trouve dans l'amélioration de la qualification un facteur déterminant d'élévation des revenus.

Enfin, comment mettre mieux un terme à l'anomalie fréquente et choquante qui naît de l'impossibilité, faute de candidats qualifiés, de pourvoir des postes disponibles alors qu'il existe de nombreuses demandes d'emploi ?

L'évolution de la politique agricole pose un second problème de fond puisque, malgré le fort alourdissement dans la période récente des charges supportées par le budget, la situation ne s'est pas améliorée partout autant qu'on aurait pu le souhaiter. J'en ai clairement conscience. Il ne s'agit pas de chercher des voies entièrement nouvelles, de transformer radicalement les principes, les techniques, les procédures sur lesquelles notre action s'est fondée dans les dernières années. Mais le développement de la politique communautaire, les charges financières qui pèsent chaque année plus fortement sur le budget, la préoccupation de concilier à terme aussi complètement que possible la volonté d'améliorer les structures économiques de l'agriculture avec celle d'assurer l'accroissement satisfaisant des revenus des exploitants, notamment dans les régions les plus défavorisées, tout en veillant aux intérêts des consommateurs, appellent une série d'ajustements dont le Gouvernement poursuit aujourd'hui l'étude.

On peut, je crois, les regrouper autour de trois idées principales. Il faut d'abord améliorer la capacité de compétition de l'agriculture française, ce qui exige que l'ensemble des mécanismes dont nous disposons serve plus complètement qu'aujourd'hui l'abaissement des coûts de production, l'amélioration des conditions de commercialisation des produits en France, dans la Communauté économique européenne et sur les marchés extérieurs, l'orientation des activités vers les productions où le marché est le plus large et les prix intérieurs et internationaux économiquement les plus satisfaisants.

Cela doit nous conduire à encourager les groupements de producteurs, à prêter une importance particulière aux investis-

sements commerciaux, à rechercher, pour les crédits budgétaires et pour les prêts consentis aux agriculteurs, une utilisation optimale qui aille dans le sens d'une meilleure participation à la compétition internationale et d'un meilleur résultat financier d'ensemble.

Il faut ensuite que, dans les discussions sur le développement du marché agricole européen, nous défendions l'idée que l'amélioration de la situation des agriculteurs suppose une politique dans laquelle l'orientation des productions, la hiérarchie des prix, les mécanismes de soutien aux produits et d'amélioration des structures, comme ceux qui assureront aux productions communautaires la plus large diffusion possible sur ce qui est, après tout, leur marché, iront tous dans le sens d'une économie agricole saine, c'est-à-dire continuellement installée dans le progrès au sens économique du terme. Il est clair d'ailleurs que les agriculteurs français souhaitent une telle évolution, parce qu'ils veulent disposer de bases solides et durables pour le développement de leurs activités.

Enfin, il nous faut poursuivre l'action entreprise pour répondre aux problèmes sociaux de l'agriculture, notamment à ceux qui se posent aux agriculteurs les plus âgés, tout en favorisant une restructuration des exploitations agricoles qui donne une meilleure chance aux jeunes exploitants.

Un certain nombre d'indications ont déjà été données par M. le ministre de l'agriculture sur les travaux engagés dans ces différentes directions par le Gouvernement. Ces indications seront complétées et précisées au moment de la discussion budgétaire ; je pense qu'il n'est pas nécessaire aujourd'hui que j'aie plus loin sur ce plan dans l'exposé général que je vous présente. J'ai enfin évoqué, parmi les actions de fond que nous devons poursuivre, la nécessité d'une politique active de développement industriel et, j'ajouterais, régional. Donner à la France une base industrielle plus puissante et, par là, créer des emplois, directement dans les usines, indirectement par l'appel de l'industrie moderne à une économie de services de plus en plus étendue et diversifiée, favoriser ainsi à la fois la croissance du secteur secondaire et celle du secteur tertiaire, c'est une tâche qui, quoique largement entamée, est loin d'être achevée.

Tout, on le sait, n'est pas dans ce domaine qu'affaire de dimension. Celle-ci doit être atteinte au niveau qu'exige la participation à la compétition internationale et au progrès technique, partout où l'ampleur des séries ou le poids des investissements industriels ou commerciaux en font une nécessité du marché.

Mais il est tout aussi indispensable de voir se développer ce tissu également caractéristique des sociétés modernes, d'entreprises petites et moyennes, particulièrement aptes au développement d'initiatives que favorisent leur taille et leur mobilité, à la spécialisation, souvent à l'économie dans la gestion.

Tout n'est pas non plus qu'affaire nationale. Le développement des entreprises au-delà de leurs frontières peut être très souvent bienfaisant, non seulement, bien sûr, sous l'angle de la commercialisation, mais aussi sous celui de la production. Encore faut-il que nous connaissions les limites de ce mouvement.

Dans une économie industrielle en construction comme la nôtre, elles tiennent à la nécessité de préserver l'indépendance des entreprises d'importance nationale, c'est-à-dire des grands centres de décision en matière de développement, de recherche et d'emploi.

Le rôle de l'Etat en la matière est d'abord de tracer un cadre favorable au développement, de mettre en place les mécanismes généraux qui facilitent ce dernier et qui encouragent la compétition. La politique du crédit, la fiscalité, mais aussi une organisation administrative adaptée à une société en croissance doivent, entre autres, concourir à cet objectif. Beaucoup a été fait dans ces différents domaines, c'est une action qui doit se continuer avec ténacité et constance.

Il est tout aussi nécessaire de poursuivre une politique économique et financière qui facilite l'expansion industrielle et notamment l'investissement.

J'ai dit récemment que les entreprises devaient avoir les finances de leur expansion. Il s'agit là, bien entendu, non pas d'une opinion doctrinale, mais d'une exigence de la croissance. Là sont en définitive les moyens de porter l'activité et la recherche à un plus haut niveau et donc de créer des emplois plus nombreux et mieux rémunérés.

C'est une des raisons pour lesquelles nous avons proposé une aide à l'investissement. C'est ce qui nous fait souhaiter que l'autofinancement revienne progressivement, après les évé-

nements de mai et de juin, à un niveau satisfaisant comme l'escompte le budget économique de 1969.

De la même manière, la Bourse doit retrouver dans notre économie sa place et son rôle, qui est de permettre aux entreprises de compléter leurs propres fonds ou de trouver sur un marché financier élargi des possibilités d'emprunt accrues.

Dans cette voie, l'aide à l'investissement, l'action poursuivie pour ouvrir plus largement aux entreprises privées le marché financier, les bonifications d'intérêt prévues en 1969, doivent jouer un rôle important.

Nous devons, de même, améliorer les techniques par lesquelles les placements en bourse pourront se diffuser plus largement dans notre économie.

L'effort que nous avons fait pour limiter les charges nouvelles susceptibles de peser sur les entreprises et les décisions d'allègement fiscal que nous avons proposées vont dans le même sens.

Enfin, dans la période de mutation où nous sommes, l'Etat doit disposer de moyens d'action plus directs. Certaines grandes opérations, comme le plan-calcul, l'accroissement des crédits de recherche-développement, répondent à la volonté de favoriser l'innovation et de renforcer nos industries de pointe.

Le fonds de développement économique et social nous donne les moyens de faciliter certains investissements ou certaines mutations. Tel fut le cas, il y a deux ans, pour la sidérurgie, récemment pour des opérations de regroupement sans lesquelles l'avenir d'une branche industrielle dont les chances sont pourtant grandes, eut été compromis.

Son action, qui s'exerce trop souvent au bénéfice des régions les moins favorisées, va s'amplifier en 1967 grâce à une forte augmentation du volume global des prêts à des entreprises privées qu'il est autorisé à consentir.

Le fonds national de l'emploi enfin, qui permet de pallier les difficultés sociales qu'entraînent des reconversions inévitables disposera, lui aussi, de crédits très fortement majorés.

Si l'on joint à ces procédures celles qui ont été mises progressivement au service de l'action régionale, on constate que nous disposons et que nous disposerons plus encore en 1969 d'un ensemble de moyens importants et diversifiés qui ne sont pas de même nature que ceux que connaissent nos voisins, mais qui permettent une politique conforme aux ambitions que notre pays doit se fixer.

Peut-être faut-il aller plus loin. Nous y réfléchissons. Mais il convient surtout d'assurer le meilleur emploi possible de l'appareil qui est en place par une coordination plus rigoureuse et une orientation plus déterminée vers les actions susceptibles de servir le mieux le développement industriel et la politique régionale que nous nous fixons pour but.

J'en viens maintenant au projet de loi de finances proprement dit.

Les masses en sont connues : les opérations à caractère définitif représentent en dépenses 147.341 millions de francs, en recettes 138.017 millions.

Les opérations à caractère temporaire laissent une charge nette de 2.170 millions.

Le découvert atteint donc presque 11 milliards et demi.

C'est une progression très forte des dépenses — presque 23 milliards, soit plus 18,3 p. 100 — par rapport à la loi de finances initiale pour 1968. Mais, compte tenu des événements de mai et de juin, c'est au budget rectifié de 1968, après intervention des deux collectifs de juillet, qu'il faut comparer cet accroissement : il est alors d'un peu moins de 16 milliards et reste dans l'ordre de grandeur de celui de la production intérieure brute en valeur de 1968 à 1969.

L'Assemblée doit comprendre que ce résultat n'a été atteint qu'au prix d'un très grand effort de rigueur et d'une stricte détermination des priorités. Qui ne connaît, en effet, les contraintes qui ont pesé sur l'élaboration de ce budget ? Ces contraintes, on les trouve pratiquement à chaque chapitre sous la forme des conséquences directes et inéluctables des événements de mai et de juin.

C'est la traduction en année pleine des incidences financières des augmentations générales des traitements et salaires et de l'amélioration du régime indiciaire ou indemnitaire des agents de l'Etat et la répercussion de ces augmentations sur les pensions, au total environ quatre milliards.

C'est une augmentation de 19 p. 100 du coût des arrérages des pensions et retraites versées par le budget des anciens combattants : près de 900 millions.

C'est la conséquence des augmentations d'effectifs décidées au mois de juillet, notamment pour l'éducation nationale. C'est, malgré un important effort d'économie, un accroissement de près de 1.900 millions des subventions de fonctionnement accordées aux entreprises nationales. C'est l'augmentation de certaines dépenses sociales à la charge de l'Etat : prestations familiales versées à ses agents ; augmentation de la contribution aux régimes spéciaux de sécurité sociale et majoration de 15 p. 100 des allocations d'aide publique de chômage.

C'est enfin presque 32 p. 100 d'augmentation — 2.370 millions — des charges de la dette publique au sens large, en raison de l'accroissement du découvert et de la hausse des taux, et de certaines dépenses en atténuation de recettes.

Voilà la première des contraintes dont nous devons tenir compte.

D'autre part, l'agriculture voit, dans le budget de 1969, ses crédits passer de 13.497 millions prévus par la loi de finances initiale de 1968 à 17.266 millions en 1969. Sur cet ensemble, 14 milliards environ représentent des soutiens économiques ou des transferts sociaux. Les seules dépenses de soutien des marchés connaîtront une augmentation de 68 p. 100 et dépasseront 6 milliards.

A lui seul, cet accroissement des charges suscite la réflexion et justifierait cet examen d'ensemble des développements de la politique agricole auquel nous sommes en train de procéder.

Il y a enfin les entreprises nationales. En 1969, le montant des concours de toute nature que l'Etat leur apportera s'élèvera à 11.650 millions sous la forme de subventions diverses, de dotations en capital et de prêts du F. D. E. S.

J'ai voulu, sur ces trois points, marquer devant quelles charges nous nous trouvons placés et montrer que, quoi qu'en disent certains, la croissance des dépenses publiques ne pouvait dès lors être que très forte.

Devant de telles perspectives, nous avons, dans la préparation du budget, fait tout ce qui était possible pour la limiter. Je n'hésite pas à l'affirmer, un très grand effort de rigueur a été nécessaire pour contenir la progression du budget de 1969 par rapport au budget rectifié de 1968 dans les limites de la croissance de la production intérieure brute. Encore faut-il voir que ce résultat est minimisé par le fait que 1969 porte le poids plein de charges qui, en 1968, n'auront influencé que les six derniers mois de l'année.

Nous avons donc étudié les dépenses publiques dans un esprit de stricte économie et fait porter notre action sur quatre points que je vais brièvement évoquer.

Les créations d'emplois ont été réduites au plus juste. Pour l'essentiel, elles concernent l'éducation nationale et plus généralement la formation. Dans la plupart des budgets, nous avons pratiqué une politique stricte de maintien des effectifs afin d'éviter d'accroître par des mesures nouvelles trop imortantes le phénomène d'accroissement des charges auxquelles nous avons à faire face.

Les dépenses militaires, d'autre part, connaîtront une progression beaucoup plus faible que celle de la production intérieure brute — plus 5,38 p. 100 — et les dépenses du commissariat général à l'énergie atomique ont été plafonnées. Encore faut-il bien voir qu'à l'intérieur du chiffre de 5,38 p. 100 les dépenses de fonctionnement augmentent de 10,7 p. 100 du fait des hausses de rémunération et les autorisations de programme de 2 p. 100 seulement.

J'ai dit tout à l'heure le poids dont les entreprises nationales pesaient sur le budget. C'est une constatation ancienne qui a conduit les gouvernements de la V^e République à entreprendre un effort de modernisation et de recherche de la rentabilité que l'on oublie souvent mais qui a été considérable. On le voit bien par l'évolution des effectifs de la S. N. C. F. et des Charbonnages. La réponse au problème que nous posent de telles charges est dans une action déterminée et continue, éclairée par quelques principes qui se sont dégagés progressivement.

C'est ainsi qu'une plus grande responsabilité dans la gestion pourrait éviter qu'une trop étroite dépendance à l'égard de l'Etat n'ait pour contrepartie une excessive sécurité, fondée sur la certitude d'un recours assuré et commode aux finances publiques. Vous savez d'ailleurs qu'un comité présidé par M. Nora a examiné les problèmes des entreprises nationales et proposé des

orientations ou des solutions qui sont en cours d'examen. Vous savez aussi que nos études actuellement comment les rapports entre l'Etat et la S.N.C.F. pourraient être établis sur des bases nouvelles.

Nous abordons l'ensemble du problème avec la volonté de progresser continuellement par des réformes de fond ou par l'action quotidienne, dans la voie d'une meilleure gestion.

A l'occasion du budget qui vous est soumis, nous avons engagé avec les entreprises la recherche d'économies durables, qui s'est traduite par une diminution de plus de 300 millions de francs des crédits budgétaires envisagés dans les premières esquisses.

Enfin, l'augmentation des dépenses civiles d'équipement sera moins forte que les années précédentes : en autorisations de programme, 6,5 p. 100 pour les secteurs programmés du Plan, 2,4 p. 100 pour les secteurs non programmés ; en crédits de paiement, 8,9 p. 100. Cette augmentation sera sélective, les investissements dans les télécommunications, par exemple, recevant une priorité qui correspond à notre volonté d'arriver le plus tôt possible à une situation normale dans ce domaine.

Je formulerai sur ce sujet une observation supplémentaire. En raison du niveau élevé et constamment croissant des autorisations de programme depuis le début du V^e Plan, les dépenses faites au titre des équipements seront encore, comme on l'a vu, en progression sensible pendant l'année 1969.

Il est donc inexact de dire que l'on pourrait trouver là une cause d'infléchissement de la conjoncture puisque la masse des travaux effectivement réalisés va continuer à croître. Il reste que je souhaite pour ma part que les conditions budgétaires de 1970 nous permettent de retrouver l'an prochain un rythme plus élevé de croissance pour les autorisations de programme ; il reste aussi que nous suivrons de très près la conjoncture dans les domaines que ces dernières recouvrent.

Au prix de cet effort de rigueur, nous avons pu donner la priorité aux actions qui doivent nous permettre de réaliser le taux d'expansion ambitieux que nous nous sommes fixé et de répondre aux objectifs à long terme de notre politique économique tel que j'ai été amené à le préciser devant vous il y a quelques instants.

Ces priorités, ce sont, en dehors de l'agriculture dont j'ai dit tout à l'heure la place dans notre budget, le développement industriel et la promotion des hommes.

Pour le développement industriel le budget traduit un premier effort très considérable qui se situe au niveau de la recette. Il enregistre, en effet, les conséquences des deux lois d'aide à l'investissement et d'allègement des charges des entreprises que vous avez récemment adoptées et qui représentent en 1969 un allègement de plus de trois milliards de francs. Il s'agit là de mesures directes de soutien à une expansion se poursuivant dans le maintien des équilibres.

Parmi les dépenses civiles d'équipement dont j'ai dit que nous avons dû limiter globalement la progression, nous avons mis l'accent sur celles qui paraissent de nature à avoir l'effet le plus important sur l'expansion et la compétitivité de notre industrie : les crédits augmentent par exemple de 17 p. 100 pour l'aide à la recherche développement, de 20 p. 100 pour les investissements de télécommunications, de 24 p. 100 pour le plan calcul.

Dans les opérations à caractère temporaire, nous avons accru dans des proportions considérables, à l'intérieur des prêts du fonds de développement économique et social, la part de ceux qui sont destinés aux opérations de conversion, de concentration et de décentralisation industrielle.

A l'action accomplie en faveur de la promotion sociale des hommes, je rattacherai tout ce que ce budget apporte en matière d'éducation nationale, de formation professionnelle et d'emploi.

Aux 17.218 emplois ouverts dans le collectif, le budget de l'éducation nationale ajoute, en 1969, 45.000 emplois nouveaux, à comparer aux 31.628 qui étaient inscrits dans la loi de finances initiale pour 1968. Les crédits de fonctionnement inscrits pour les dépenses de formation professionnelle et de promotion sociale augmentent de 37 p. 100.

Dans le secteur de l'emploi et de la formation professionnelle, la progression des crédits est supérieure à 80 p. 100, si l'on tient compte des 150 millions de francs que nous avons inscrits aux charges communes pour faciliter les reconversions.

Nous sommes donc parvenus, en dépit des contraintes exceptionnelles nées des événements du printemps dernier, à contenir

la progression des dépenses publiques, tout en nous donnant sur un nombre limité de secteurs privilégiés les moyens de notre politique.

Je ne vous cacherais pas que j'ai pour l'avenir des objectifs plus ambitieux et je vous dirai un mot de la voie qu'il faut suivre, me semble-t-il, en matière de dépenses publiques.

Il faut s'efforcer en premier lieu de rendre au budget une certaine souplesse. Pour y parvenir, une action administrative très vigoureuse et continue est nécessaire.

Il ne s'agit pas seulement de l'examen attentif et de la remise en cause des services votés, dont le poids sur le budget est depuis longtemps constaté.

Je pense surtout qu'il faut développer dans l'administration les méthodes modernes d'analyse qui fourniront les moyens de mieux éclairer les options et de donner plus d'efficacité à la dépense publique. La méthode dite de « rationalisation des choix budgétaires » doit permettre de définir les objectifs aussi complètement et précisément que possible et de comparer tous les moyens utilisables pour les atteindre. L'Etat doit s'orienter, lui aussi, vers les méthodes modernes de gestion dans lesquelles, au sommet, on fixe la politique, et où ensuite l'action se développe librement au meilleur niveau de responsabilité sous réserve d'un contrôle des résultats.

Je poursuivrai à cet égard l'action entreprise par mes prédécesseurs qui tend, de manière pragmatique et progressive, à mieux ordonner l'action administrative.

M. Roger Dusseaux. Très bien !

M. le ministre de l'économie et des finances. Elle devrait nous conduire à des modifications dans la répartition des responsabilités entre les administrations centrales et les services extérieurs et à des modifications dans l'exercice du contrôle administratif et financier.

Soyez convaincus que le ministère des finances, contrairement à ce que certains pensent, non seulement accepte mais souhaite cette évolution et qu'il participe à l'effort de rénovation des structures qui s'accomplit en ce moment. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

M. Miché Habib-Deloncle. Que Dieu vous entende !

M. le ministre de l'économie et des finances. S'il faut ainsi rendre sa souplesse au budget et donner à la dépense publique une efficacité accrue, c'est que la part du budget dans la production intérieure brute paraît atteindre un niveau qui ne peut être fortement dépassé sans dommage pour l'économie. Il n'est pas question de prévoir, année sur année, une rigoureuse concordance de la croissance des dépenses budgétaires et de la production en valeur. Il est légitime qu'en fonction de l'évolution de la conjoncture, des infléchissements puissent être apportés.

Mais ces infléchissements n'ont véritablement valeur de politique économique que s'ils sont opérés à partir d'une situation normale. J'estime que les conséquences budgétaires des événements de mai et juin ont entraîné en 1968 et en 1969 une augmentation de la part du budget dans la production intérieure brute qui appelle pour l'avenir la plus grande vigilance.

Je souhaite que ces principes généraux de rationalisation des choix budgétaires et de limitation de progression de la dépense commencent à trouver leur application dès le budget de 1970. C'est dans ce sens que s'exercera notre action.

En face des charges que je viens de décrire, la nécessité de maintenir le découvert dans un ordre de grandeur compatible avec les impératifs de l'équilibre économique — je rappelle que les 11 milliards 494 millions auxquels ce découvert se situe représentent environ 2 p. 100 de la production intérieure brute, et qu'il pourra être couvert par les moyens classiques de la trésorerie — nous ont conduits à prévoir des impôts nouveaux pour 1 milliard 950 millions de francs.

En choisissant les recettes fiscales qu'il présente au Parlement le Gouvernement a été guidé par un triple souci.

D'abord celui de ne pas aggraver les charges des entreprises au moment même où la pression qui s'exerce sur leurs coûts est assez lourde pour qu'il ait fallu prévoir au contraire à leur profit des allègements, que vous avez déjà votés. Ces allègements profiteront aux consommateurs en diminuant la pression sur les prix, aux travailleurs en contribuant au développement de l'activité et donc de l'emploi, et en atténuant pour les entre-

prises les difficultés qu'elles connaissent pendant la période de retour aux équilibres.

Nous avons voulu d'autre part éviter toute incidence sur le niveau général des prix. A cet égard une modification des taux de la taxe à la valeur ajoutée eût été particulièrement inopportune, d'autant que la mise en œuvre de la réforme qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier dernier a déjà exigé des nouveaux assujettis un important effort d'adaptation. Une telle mesure eût conduit d'autre part à une révision des forfaits et entraîné de ce fait de nombreuses difficultés.

Enfin nous avons eu la préoccupation de ne pas remettre en cause par des ponctions fiscales excessives l'amélioration du pouvoir d'achat notamment pour les travailleurs les plus défavorisés.

Nous avons donc retenu des mesures suffisamment diverses pour être largement diffusées, permettant, par là, les moindres inconvénients économiques. Ceci vous explique la variété des dispositions proposées pour un montant de moins de deux milliards de francs.

Vous connaissez ces mesures, dont j'aurai l'occasion de préciser cas par cas l'économie au moment de la discussion des articles. Sans insister sur certaines d'entre elles — augmentation du droit au bail et accélération de son recouvrement, augmentation des droits de mutation des fonds de commerce — j'indiquerai d'abord que la taxe intérieure de consommation frappant l'essence et le supercarburant produira 450 millions. En ce qui concerne le fuel-oil domestique, malgré la disposition que nous proposons, le prix de revient de la thermie restera nettement plus faible que celui du charbon. Je précise aussi que, conformément à ses engagements, le Gouvernement ne demande pas le renouvellement en 1969 de la majoration de la vignette automobile instituée pour l'année 1968.

En ce qui concerne le droit spécifique sur les bières et eaux minérales, l'institution d'un tel droit — à un taux réduit pour les eaux minérales et les bières de faible degré — vient, si l'on considère la charge fiscale globale, après que le taux de la T. V. A. dont ils sont passibles ait été ramené de 25 à 16 2/3 p. 100 lors de la réforme des taxes sur le chiffre d'affaires. J'ajouterai que les travaux qui se poursuivent au sein de la Communauté économique européenne tendent au maintien des droits spécifiques sur les biissons, et que nos cinq partenaires appliquent une accise sur les bières.

L'augmentation des droits de succession, initialement prévue pour un montant plus élevé, reste dans des limites très modérées. Elle est conçue de telle manière que son effet sur les successions modestes soit insignifiant, sur les successions moyennes, faible. C'est la raison pour laquelle, notamment, nous avons maintenu l'exonération à la base à son niveau antérieur.

Les taux que nous proposons, par ailleurs, restent très en-deçà de ceux qui sont atteints dans d'autres grands pays, et après le relèvement qui vous est proposé, la part des droits de succession dans les recettes fiscales sera de 1.03 p. 100 de l'ensemble des recettes.

Si l'on ajoute que notre pays ne connaît pas l'impôt sur le capital — alors qu'en Allemagne le régime favorable en matière successorale dont on parle volontiers s'accompagne d'un impôt sur le capital et d'un impôt sur la fortune qui compensent, et bien au-delà, cet avantage apparent — si l'on tient compte du régime particulier fait au conjoint survivant et aux donations-partages, on constate qu'il s'agit là d'une mesure d'incidence en fait modérée. Ajouterai-je que dans de très nombreux cas la réglementation prévoit un paiement échelonné des droits, notamment s'agissant de la transmission d'exploitations agricoles dont l'exploitation sera poursuivie par les héritiers, ces derniers bénéficiant par surcroît d'une exonération d'intérêts pour les sommes non encore acquittées au Trésor.

Enfin, les dispositions intéressant l'impôt sur le revenu et qui revêtent un caractère transitoire, consistent en un système de réductions dégressives qui répondent au souci d'alléger la charge des contribuables les plus modestes et de majorations progressives déterminées dans tous les cas en fonction du montant de l'impôt. Cette solution permet de moduler la charge fiscale en fonction des capacités contributives de chacun, et par suite de maintenir les avantages dont bénéficient les contribuables chargés de famille.

Ce nouveau système procurera une plus-value de 650 millions de francs par rapport au produit qu'aurait donné la législation de 1967. Il sera comparable dans ses résultats à celui de 1968, si l'on tient compte à la fois des réductions intervenues en début d'année, et des majorations votées lors du second collectif. L'augmentation du produit de l'impôt sera donc due pour la plus large part à la croissance des revenus.

L'exposé de ces mesures fiscales ne doit pas faire oublier que, malgré les allègements que la situation économique d'ensemble rendait nécessaire, auxquels s'ajoutent le relèvement de l'abattement à la base de la taxe complémentaire et l'institution d'un système de franchise et de décade pour les exploitants agricoles assujettis à la T. V. A., les recettes fiscales nouvelles sur lesquelles vous allez avoir à vous prononcer représentent seulement 1,53 p. 100 de l'ensemble des recettes fiscales. Ce pourcentage parle de lui-même et confirme l'effort que nous avons fait pour limiter la progression de la charge fiscale en 1969.

Aussi bien, et vous devez en avoir conscience, la progression des recettes fiscales prise dans son ensemble sera, entre 1968 et 1969 de 9,8 p. 100, c'est-à-dire inférieure à celle de la production intérieure brute.

Bien peu de personnes sans doute auraient cru, après la crise du printemps, qu'il pourrait en être ainsi.

De ce projet de budget, je crois qu'il faut retenir trois traits sur lesquels j'ai le devoir d'insister.

Malgré les contraintes que j'ai rappelées, nous n'avons pas accepté une croissance des charges qui eût été abusive et eût entraîné soit l'existence d'un découvert trop fort, soit le recours à des recettes fiscales nouvelles trop lourdes. Le maintien de la croissance des dépenses dans les limites de celle de la production intérieure brute est le résultat de la rigueur.

Nous avons recherché la plus grande cohérence possible entre le budget de l'Etat et les fins économiques que nous poursuivons : l'action immédiate, qui doit permettre à la fin de 1969 le retour à un équilibre économique normal réalisé dans l'expansion ; l'action à plus long terme sur les structures pour nous donner une économie moderne. A l'intérieur du budget les priorités ont été clairement marquées dans ces deux directions.

Nous préparons l'évolution budgétaire future, en faisant porter l'effort sur les charges les plus lourdes qui pèsent sur les finances publiques, afin d'enlever au budget une rigidité qu'il avait commencée à perdre dans les dernières années, mais que les événements des mois de mai et de juin, par leurs conséquences financières, ont contribué à renforcer.

Notre économie a pris un bon départ. Les résultats obtenus depuis quatre mois, les indications dont nous disposons sur la conjoncture, confirment le bien-fondé de la direction que nous avons choisie et des perspectives que nous nous sommes tracées. L'économie française a été durement éprouvée. Mais elle est engagée dans une voie qui permet d'espérer que nous surmonterons cette épreuve difficile sans renoncer à aucun des grands objectifs économiques que nous devons nous fixer. C'est une tâche à laquelle le projet de loi de finances apporte sa contribution. Je suis convaincu que tous les Français sauront s'associer à cette tâche puisque l'avenir est en jeu et que la réussite est à notre portée. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Vallon. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République.*)

M. Louis Vallon. Mesdames, messieurs, ma documentation est abondante, mais j'en userai avec discrétion et, si possible, avec discernement.

Je tiens tout d'abord, non parce que c'est l'usage mais parce que c'est ce que je pense, à dire combien j'ai été heureux de lire, dimanche soir, le rapport de mon ami Philippe Rivain. C'est un rapport honnête, intelligent et clair ; c'est un rapport manifestement sincère. Il y a des choses qu'on sent, et c'est ce que j'ai senti en le lisant. Je retiendrai le passage suivant que j'ai relevé dans sa conclusion : « Certes, le vote du budget permettra au Gouvernement de faire face aux dépenses courantes de l'Etat ainsi qu'aux charges exceptionnelles qu'entraînent les accords sociaux du printemps dernier. Il n'exclura pas toutefois la nécessité de fonder, sur des bases corrigées, notre politique économique et financière ainsi que les objectifs du Plan ».

C'est, en effet, on l'a dit tout à l'heure, un budget de constatation et c'est surtout, selon moi, un budget d'enregistrement : le budget enregistre la conclusion immédiate des événements. Il ne révèle aucun choix décisif. La meilleure preuve, je la trouve dans le rapport économique et financier que je vais me permettre de consulter avec vous très brièvement.

Entre la page 30 et la page 33, vous trouverez l'essentiel de ce document. Selon moi, il reste un certain flou dans le choix des grandes orientations, qu'une lecture attentive ne dissipe pas.

Le rapport signale deux risques principaux : celui du sous-emploi et celui de l'inflation.

Le sous-emploi freinerait, évidemment, la demande intérieure et tendrait à empêcher l'absorption, par notre économie, du résultat des accords du printemps dernier, c'est-à-dire de la hausse des coûts.

L'inflation détournerait des échanges extérieurs une part importante de ce qui les compose et diminuerait une action économique qui tendrait ainsi assez facilement au sous-emploi.

Pour écarter ces deux risques, la seule politique possible, nous dit-on, est celle de « la productivité dans l'expansion ». Cette formule remplace celle qu'on employait jusqu'ici, de la « stabilité dans l'expansion » ; et voici que le ministre, qui est un homme d'imagination, en a ajouté une nouvelle, celle de « la croissance dans l'équilibre » (*Sourires.*)

Mon Dieu, ces trois formules ne sont pas contradictoires et je ne chercherai pas une mauvaise querelle sur ce point. Mais pourquoi changer toujours de formule ? C'est sans doute parce qu'aucune ne satisfait pleinement celui qui la met en avant.

Pourquoi aussi ne pas avoir explicité davantage ce qui est notre souci, c'est-à-dire la relation qui devrait exister entre la productivité, et le plein emploi ?

Je sais bien que le ministre vient d'en dire quelque chose avec bonheur ; on ne peut pas en effet passer à côté de l'un des problèmes les plus importants de ce moment et il serait bon que nous ayons là-dessus, au cours des débats qui concerneront les articles de la loi de finances, quelques précisions supplémentaires.

J'ai déjà dit, dans un débat précédent, le 25 septembre dernier, que je ne jensais pas — et ceci très honnêtement — qu'on puisse attendre un développement industriel important de la déduction fiscale pour investissement ; je me suis fondé pour le dire sur le rapport d'un inspecteur des finances, M. Eldin.

Je ne crois pas que l'on puisse attendre beaucoup également des bonifications d'intérêt.

En réalité, il reste une très grande incertitude dans le choix des objectifs et une même incertitude dans le choix des moyens.

Tel est — je pense qu'on peut le signaler objectivement — l'inconvénient de la situation dans laquelle nous sommes, et tel est peut-être aussi l'inconvénient d'une certaine timidité de la loi de finances.

On n'a pas osé avouer qu'il ne fallait plus se référer aux recommandations du V^e Plan qui sont, au fond, périmées depuis que nous savons, par la révision des comptes nationaux, que ces recommandations sont en grande partie sans objet. J'en arrive, si vous le voulez bien, à cet examen un peu plus précis qui nous permettra, en me servant du « bleu » de l'évaluation des voies et moyens, de voir où nous en sommes des ressources et de ce que je persisterai à appeler, de façon distinguée, le découvert.

Vous pouvez consulter la page 7 du « bleu » de l'évaluation des voies et moyens : elle explicite dans le détail et par ligne les prévisions de recettes pour 1969.

Quatorze milliards de francs de recettes supplémentaires sont attendus des effets de l'expansion elle-même. Mais cela entraîne — ainsi que les autres petites mesures accessoires sur lesquelles je n'insiste pas — des effets assez lourds pour certaines catégories sociales.

Pour la T. V. A. et tout ce qui est à un taux proportionnel, cela n'a pas d'importance ; nous savons également, comme M. le rapporteur général l'a rappelé, que le produit de l'impôt sur les sociétés est fortement décroissant en valeur relative et en valeur absolue. Mais pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui touche un très grand nombre de Français laborieux, la hausse prévue du revenu imposable qui est de 10 p. 100 entrainera une hausse plus que proportionnelle de la charge fiscale : la progression prévue est de 18 p. 100.

C'est une progression assez forte et il est regrettable que ce soient toujours les mêmes qui paient parce qu'ils sont plus faciles à atteindre que d'autres. Pour ma part, je le regrette.

Sur les 14 milliards 330 millions de ressources supplémentaires, c'est 330 millions seulement qui résultent de facteurs de variation autres que l'expansion elle-même.

Il s'agit donc d'un solde négligeable, mais ce solde recouvre des transferts qui vont en gros de la consommation au sens strict ou de la consommation des biens intermédiaires vers les entreprises.

Et là aussi on peut essayer de classer les recettes nouvelles suivant les incidences qu'elles ont en ce domaine.

Elles résultent surtout de la majoration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques — je viens de le dire à l'instant — mais aussi de l'augmentation des droits de consommation sur les produits pétroliers. Nous voyons même réapparaître la taxe spécifique sur les bières et les eaux minérales, et malgré les réserves de la commission des finances, je crois bien que ce texte sera voté. Nous voyons apparaître aussi une majoration des droits de timbre et d'enregistrement. Soit, au total, 1 milliard 960 millions. En revanche, sur 2 milliards 900 millions d'allègements, c'est 2 milliards 110 millions qui vont bénéficier aux entreprises.

Aide aux investissements, taxes sur les salaires, T. V. A. agricole, taxe complémentaire, droits de timbre, c'est le même système mis en place bien avant les événements de mai qui continue à être appliqué : il consiste à encourager ce que j'appellerai « l'investissement ferraille et béton », lequel est comptabilisé en clair dans les comptes des entreprises, et non pas les innovations ou les investissements en matière grise qui ne sont pas faciles à admettre sous forme d'investissements dans les lois d'aide, en particulier ; si bien que c'est une sorte d'assistance généralisée aux entreprises privées qui nous est proposée et on peut se demander ce que devient, dans cette affaire la sanction du marché si l'on pose comme principe que toute activité existante doit survivre.

Je sais bien qu'après la crise de mai il y avait lieu d'éviter des disparitions qui eussent été malencontreuses. Je ne puis pas me quereller très loin, mais je tenais toutefois à signaler cet aspect du problème. Les ressources nouvelles vont donc, au fond, aider les investissements privés, aux dépens des investissements publics qui étaient prévus par le V^e Plan. Vous savez que le V^e Plan donnait une sorte de priorité aux équipements collectifs. Ces équipements collectifs sont très utiles à l'économie générale et même aux entreprises privées — pensez aux routes, au téléphone, aux lignes aériennes — si bien que, là aussi, il y a peut-être quelque chose à envisager en vue de modifier certaines des données mêmes de la loi de finances qui nous est soumise. Cela pourrait être proposé, bien entendu, en cours d'année.

J'en arrive au découvert, car le découvert est tout de même inquiétant. Il sera vraisemblablement de plus de 11 milliards pour 1968. Il sera de 11,5 milliards pour 1969.

Ce découvert, on nous l'a dit, est couvert — si j'ose dire — par des bons du Trésor, c'est-à-dire des émissions à court terme, des émissions qui se vendent aux enchères et dont le taux moyen est d'environ 7 p. 100. Ce découvert cache les frais du F.O.R.M.A., l'aide aux investissements, le déficit des entreprises nationalisées. Si l'on totalise toutes ces subventions, avouées ou occultes, on arrive à un total qui est largement supérieur au découvert qui nous est annoncé.

La révision des comptes nationaux prouve toutefois que les chiffres significatifs de préparation du V^e Plan sont inexacts et que, par conséquent, on peut attendre de l'économie française peut-être plus que ce qui lui est demandé dans le cadre des structures du V^e Plan.

J'en arrive au problème de la nouvelle base, comme dit M. le ministre. Dans cette nouvelle base, la base de 1962 des comptes nationaux, on s'aperçoit que la productivité croît plus vite que les prévisions, que les revenus des entreprises individuelles et des sociétés croissent également plus vite qu'on ne le pensait, que les salaires et les transferts sociaux restent à peu près inchangés dans leur évaluation, alors que le V^e Plan prétendait limiter la consommation pour financer l'investissement.

Nous constatons que l'infléchissement recherché était déjà largement inscrit dans les faits. Alors, cette croissance plus forte que prévu de la productivité pose manifestement le problème de la répartition des fruits de l'expansion. On ne peut l'éviter sans courir le risque de conflits graves : ne pas s'en rendre compte serait dangereux.

Je sais bien que ceux qui parlent ainsi après avoir réfléchi exaspèrent souvent ceux qui les entendent et que les réflexions sur le découvert, en particulier sur les conséquences du rapport Nora, ne sont pas toujours très appréciées en ce moment dans les milieux gouvernementaux. Je n'y peux rien.

Ce rapport a été déposé il y a quinze mois et l'on peut se demander pourquoi il a été soustrait à l'attention des Français et en tout cas du Parlement pendant un si long délai.

On avait imposé des contraintes à M. Simon Nora. On lui avait dit : ne vous mêlez pas des affaires du secteur bancaire

et des assurances. Je vois M. le ministre sourire gentiment de mon propos qui n'est pas très agressif à son endroit. Je voudrais seulement savoir pourquoi on a soustrait à la curiosité de M. Nora le secteur bancaire et celui des assurances.

Vous savez, à force de vieillir, je deviens raisonnable. (*Sourires.*) Je me souviens d'un propos de Louis XIV, qui est celui-ci : « Souvent notre impatience recule par trop d'ardeur les choses qu'elle veut avancer ». Il dit cela dans les *Maximes pour le Dauphin*.

Il y avait alors un dauphin unique. Aujourd'hui, nous en avons plusieurs. Ce doit être à cause de l'expansion. (*Rires et applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

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

— 2 —

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion générale et discussion de la première partie du projet de loi de finances pour 1969 (n° 341). (Rapport n° 359 de M. Philippe Rivain, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.)

La séance est levée.

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

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

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