

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

8^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

(15^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mardi 14 octobre 1986

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS

1. Loi de finances pour 1987. - Discussion générale d'un projet de loi (p. 4689).

M. Robert-André Vivien, rapporteur général de la commission des finances.

M. Michel d'Ornano, président de la commission des finances.

M. Edouard Balladur, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation.

Rappel au règlement (p. 4704)

MM. Jean-Claude Martinez, le président.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. Ordre du jour (p. 4704).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENCE DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

LOI DE FINANCES POUR 1987

Discussion générale d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion générale du projet de loi de finances pour 1987 (nos 363, 395).

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

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, monsieur le ministre chargé du budget, monsieur le ministre de la défense, monsieur le ministre chargé du commerce extérieur, mes chers collègues, la situation économique internationale, l'état de notre économie au lendemain d'une période où le réalisme ne l'a que trop tardivement et trop partiellement emporté sur l'illusion et l'idéologie (*Très bien ! sur plusieurs bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F. - Exclamations sur les bancs du groupe socialiste...*)

M. Jean-Pierre Michel. Ça commence bien !

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. ... ne permet pas de penser que l'action vigoureuse et déterminée engagée par le Gouvernement depuis le 16 mars est susceptible de redresser rapidement l'économie de notre pays.

Il faut, pour opérer ce redressement, un effort prolongé.

M. André Labarrère. L'inflation est repartie : 0,4 p. 100 en septembre !

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. C'est en ayant pleine conscience de l'ampleur et de la difficulté de la tâche qui lui incombe que le Gouvernement a préparé le projet de loi de finances dont nous abordons aujourd'hui l'examen.

L'action entreprise est une action en profondeur dont l'horizon n'est borné ni par la conjoncture politique ni par le pilotage à vue des indicateurs économiques comme nous l'avons trop vu dans le passé. (*Exclamations et rires sur les bancs du groupe socialiste.*)

C'est ce qui ressort clairement de l'analyse de ce projet de budget. (*Rires sur les mêmes bancs.*)

Pour bien le comprendre, il est nécessaire d'analyser les perspectives d'évolution de l'économie internationale et de dresser un rapide tableau de la situation économique française.

Amorcée depuis la fin de l'année 1982, la reprise de l'économie mondiale se poursuit désormais à un rythme qu'on peut qualifier de modéré.

La désinflation qui l'accompagne paraît être un gage de la solidité de cette reprise.

M. André Labarrère. Soyez prudent !

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. Mais cette constatation ne doit pas conduire à un optimisme excessif.

M. André Labarrère. Ça c'est vrai !

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. L'amélioration des perspectives économiques reste fragile. Elle offre néanmoins une chance qu'il faut savoir saisir pour renforcer l'économie et en adapter les structures afin d'affronter, en meilleure position, la concurrence internationale.

Le Gouvernement a eu raison de ne pas céder à l'euphorie un moment provoquée par la seule évocation de la « manne pétrolière ». (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Quelles sont en réalité les conditions de ce que l'O.C.D.E., dans son dernier rapport annuel, a appelé « l'amélioration des perspectives économiques » ?

Le premier élément qui vient à l'esprit est, bien entendu, la réduction du prix du pétrole.

La baisse du prix du baril de pétrole qui, après avoir dépassé trente-quatre dollars en 1982, pourrait se stabiliser à environ seize dollars l'an prochain, constitue un facteur favorable au développement des pays industrialisés.

Mais l'on aurait tort de sous-estimer les effets de cette baisse sur le commerce mondial, et plus particulièrement sur notre commerce extérieur.

Si la chute du prix du pétrole venait à s'accroître, nul doute que les effets défavorables se feraient rapidement sentir.

Sans exclure un renversement de tendance, je crois que l'hypothèse d'une légère remontée des cours à la fin de 1987, est la plus vraisemblable.

Le second élément déterminant est la baisse du dollar.

Là encore, ne soyons pas trop optimistes.

Certes, l'évolution de la devise américaine, en diminuant le coût des importations, est source d'une forte désinflation importée qui peut favoriser la reprise de la croissance.

Mais l'évolution conjoncturelle récente tend à montrer que l'accélération de la croissance attendue de ce « contre-choc » pétrolier et monétaire tarde à se manifester.

Un certain attentisme semble caractériser la période actuelle.

Un député du groupe socialiste. C'est ça la confiance ?

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. Malgré l'amélioration constatée, les incertitudes sont encore fortes et des problèmes graves subsistent.

Le premier est l'emploi.

Je me contenterai, sur ce point, de rappeler que l'on compte aujourd'hui 31 millions de chômeurs dans les pays de l'O.C.D.E., dont 19 millions en Europe. Malheureusement, les prévisions pour 1987 ne laissent pas espérer une amélioration globale de la situation de l'emploi.

La seconde faiblesse de l'économie internationale tient à la persistance des déséquilibres des échanges internationaux.

Le déficit du commerce extérieur des Etats-Unis atteint des sommets préoccupants et qui le resteront malgré le tassement prévisible.

Cette situation, et celle qui résulte des forts excédents commerciaux japonais et allemand, fragilise - le terme n'est pas trop fort - la poursuite de la reprise mondiale.

La stagnation économique des pays sous-développés et la gravité du problème posé par leur endettement constituent aussi un lourd handicap pour le redressement économique.

Dans ces conditions, j'estime qu'il faut compter sur nos propres forces et qu'il nous faut aussi rester très vigilants et ne pas relâcher nos efforts. Il est inutile de rappeler que l'état de notre économie ne nous le permettrait d'ailleurs pas.

En ce début d'année 1986, la situation de l'économie française est caractérisée par trop de faiblesses.

Entraînée dans un cycle de faible croissance, la France tourne au ralenti.

Nous avons encore en mémoire les propos de ceux qui, soucieux d'enjoliver un bilan peu glorieux - on peut le constater - faisaient valoir que l'économie française, elle, n'avait jamais calé.

En arguant ainsi de la « récession évitée » - c'était l'expression employée à l'époque - nos prédécesseurs cherchaient à camoufler l'engagement de notre économie dans l'impasse de la croissance lente.

Je ne prétends pas que cette situation ne trouve son origine que dans les erreurs de politique économique commises pendant la période rose des années 1981-1982.

Et pourtant, que n'a-t-on alors entendu à cette tribune au sujet de cette fameuse et néfaste relance !

Plusieurs députés du groupe socialiste. Articulez !

M. Jean-Pierre Michel. On ne comprend rien !

M. René Drouin. Parlez plus fort !

M. Robert-André Vivian, rapporteur général. Messieurs, vous pourrez lire sous peu, dans le compte rendu analytique, ce que je viens de dire ! Et si vous écoutiez, vous pourriez entendre !

Du haut de cette tribune, M. Laurent Fabius, ministre chargé du budget, qualifiait ainsi la politique économique du Gouvernement : « Une relance maîtrisée, une relance pour l'emploi, une relance économe en importations. »

Et M. Fabius ajoutait : « Stagnation de l'activité économique, chômage, poursuite de l'inflation, apparition de très larges et passifs déficits publics : cet avenir-là nous ne l'acceptons pas. » Quelle belle déclaration !

C'était le 27 octobre 1981, et cet avenir-là c'était malheureusement le sien, malheureusement aussi celui de la France.

Quatre ans plus tard, devenu Premier ministre, M. Fabius récoltait les fruits de cette politique budgétaire « active ».

En effet, 1985 a été l'année de la stagnation de l'activité économique, le P.I.B. total ne progressant que de 1,1 p. 100.

A la fin du mois de décembre dernier, on comptait plus de 2 430 000 chômeurs.

Le déficit du commerce extérieur avait atteint 42 milliards de francs, ce qui, je dois le reconnaître, constituait une nette amélioration au regard du record absolu de l'année 1982 : 104 milliards de francs.

L'investissement productif, après quatre années de baisse consécutives, amorçait une timide reprise, de l'ordre de 2,3 p. 100.

Le taux d'épargne des ménages, qui s'était sensiblement réduit au fil des ans, atteignait un minimum préoccupant de 12,3 p. 100. Seul le recul de l'inflation faisait correspondre prévisions et résultats, mais ce succès - chacun s'accorde à le reconnaître - tenait pour beaucoup à la désinflation importée que j'ai évoquée il y a quelques instants.

Le contraste est fort entre ce constat et la description des ambitions d'alors. Et pourtant, entre-temps, la rigueur avait succédé à la relance !

Deux ans plus tard, présentant le budget de 1984, le ministre de l'économie et des finances reconnaissait qu'il lui fallait se battre sur « les trois fronts de la bataille pour l'assainissement : le chômage, l'inflation et le commerce extérieur ».

Et M. Delors, évoquant le sort des économies européennes, déclarait : « J'ai envie de parodier La Fontaine et de dire : elles ne mourront pas toutes, mais toutes seront frappées ! », c'était le 19 octobre 1983, et - j'allais dire pour une fois, mais ce serait désobligeant et je ne le dirai donc pas - un ministre socialiste avait raison : la France allait être frappée et même très durement. Qu'on en juge par la gravité du chômage dans notre pays et son évolution par rapport à celle de nos principaux partenaires.

En 1985, en effet, le différentiel de chômage est particulièrement défavorable à la France, qui a un taux de 10,1 p. 100 alors que celui des sept principaux pays de l'O.C.D.E. est de 7,6 p. 100. En quinze ans, à un écart positif d'un point s'est substitué un écart négatif de deux points.

Plus grave encore est le fait, historiquement sans précédent, que constitue la destruction d'emplois pendant trois années consécutives en France.

Là encore, selon les statistiques de l'O.C.D.E., l'emploi total a, en France, diminué pendant trois années : de 0,6 p. 100 en 1983, de 1,1 p. 100 en 1986 et de 0,2 p. 100 en 1985.

Une telle évolution est le résultat d'une politique à contre-courant, d'une politique qui n'a pas voulu admettre que le chômage est d'abord un problème économique.

M. François Loncle. Changez de registre !

M. Robert-André Vivian, rapporteur général. Pour avoir voulu le maintenir artificiellement sur la célèbre « crête » des deux millions de chômeurs, nos prédécesseurs qui se croyaient à l'abri derrière le rempart de leur idéologie économique...

M. Jacques Mahéas. Maquilleur !

M. Jean-Pierre Michel. Et combien de chômeurs en plus, depuis que vous êtes au pouvoir ?

M. François Loncle. Et on est à deux millions et demi de chômeurs depuis le mois de mars ! C'est un constat !

M. Robert-André Vivian, rapporteur général. ... ont rapidement perdu cette position, malgré les astuces statistiques, voire - je n'hésite pas à le dire - les artifices.

M. Michel Baréon. Et les vôtres ?

M. Robert-André Vivian, rapporteur général. Les faits sont là : il y a aujourd'hui près de deux millions et demi de demandeurs d'emploi...

M. François Loncle. Vous le reconnaissez !

M. Robert-André Vivian, rapporteur général. ... et personne ne s'en réjouit !

En outre, 350 000 d'entre eux sont à la recherche d'un emploi depuis plus d'un an. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Messieurs, je trouve indécentes vos réactions sur un problème aussi grave ! (*Exclamations sur les mêmes bancs.*)

M. le président. Messieurs, je vous en prie !

M. Robert-André Vivian, rapporteur général. Je dresse un constat malheureux.

La durée moyenne du chômage est de 340 jours et - voilà qui peut-être vous fera taire et méditer un peu sur vos erreurs passées - grâce à vous, plus d'un jeune sur quatre est touché par le chômage. Et vous êtes fiers de vous !

M. Hector Rolland. Bravo, Vivien ! (*Interruptions sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Pierre Michel. Et avec vous, combien ?

M. le président. Messieurs, je vous en prie ! Ecoutez M. le rapporteur général !

M. Robert-André Vivian, rapporteur général. Un autre élément, et non des moindres, du passif est la fragilité de notre commerce extérieur.

Force est de constater que malgré le discours sur « la modernisation », l'assainissement de l'économie n'est pas réalisé. Le solde des échanges extérieurs demeure toujours aussi sensible que par le passé à l'accroissement de la demande intérieure sans l'être suffisamment à celui de la demande internationale.

Malgré la réduction de la facture énergétique, le déficit extérieur a dépassé quarante milliards de francs l'an dernier. Il faut dire qu'après la dégradation des années 1981-1983, l'hémorragie a bien été stoppée. Mais à quel prix !

Tout s'est passé comme si, dès la mi-1983, et sans vouloir l'avouer, les précédents gouvernements avaient condamné les Français à progresser moins vite que leurs voisins pour tenter de réparer les conséquences de la croissance solitaire et artificielle de 1981-1982.

La faiblesse de l'excédent industriel est le meilleur signe du manque de compétitivité de notre économie. La part de la France dans les exportations de produits manufacturés des huit principaux pays de l'O.C.D.E. n'est que de 10,6 p. 100, soit un point de moins qu'en 1979. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Voilà l'héritage !

Cette évolution trouve pour partie une explication dans les difficultés des entreprises françaises, mises en lumière par les chocs pétroliers et aggravées par le choc des trois gouvernements Mauroy. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean Le Garrec. Non !

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. Si ! Aux chocs pétroliers sont venus s'ajouter les chocs Mauroy, vous le savez bien ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. André Labarrère. Et la guerre de 14 ? (*Sourires.*)

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. L'amélioration récente - dont je reconnais bien volontiers qu'elle ne date pas du 16 mars dernier...

M. Pierre Bérégovoy. Merci !

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. ... ne doit pas faire oublier les effets à long terme de la dégradation de la situation financière des entreprises...

M. François Lonclé. La dégradation du rapporteur !

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. ... de la chute du taux d'autofinancement, de la faiblesse persistante de l'investissement.

Devant une telle situation, la logique eût consisté à éviter toute mesure qui, aggravant le poids des charges fiscales et sociales des entreprises, compromettait du même coup les capacités d'épargne et donc d'investissement des entreprises. Les gouvernements de la gauche n'ont pas suivi cette voie, bien au contraire. Ils portent - vous le savez, messieurs les socialistes, c'est ce qui explique votre embarras - une très lourde responsabilité.

Tel est, mes chers collègues, très rapidement dressé, le passif du bilan de l'économie française au premier semestre 1986.

M. Jacques Rogor-Mochart. Bilan tendancieux !

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. Le rappel de l'actif tient en peu de mots : « L'inflation, chez nous comme partout, a reculé sous les effets conjugués du "contre-choc" pétrolier et monétaire et d'une politique de désindexation des salaires qui constitue, à coup sûr, un acquis positif. »

M. Jacques Mahéas. Maintenant, elle repart !

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. Ainsi s'exprimait le Premier ministre, Jacques Chirac, devant notre assemblée, le 9 avril dernier.

Je compléterai ce bilan par la constatation d'une triple reconnaissance.

Au terme de la précédente législature, les responsables de la gauche - ou du moins certains d'entre eux - ont fini par reconnaître la nécessité de contenir les dépenses sociales, le rôle primordial de l'entreprise, le caractère irrévocable de l'internationalisation de l'économie. Et l'on a vu ceux qui, entre autres, avaient créé l'impôt sur les grandes fortunes, la taxe sur les frais généraux, l'indexation de la T.I.P.P., la taxation du gaz industriel, décider une baisse sélective de l'impôt sur les sociétés.

Je ne vois pas de meilleure façon de reconnaître les erreurs passées.

Pour résumer la situation, je dirai qu'en poursuivant cette politique la France n'allait pas tarder à « mourir guérie ».

Grâce à la nouvelle politique économique - votre politique, monsieur le ministre d'Etat, celle du Gouvernement - l'ambition pour l'économie nationale est désormais de « guérir pour vivre ».

La nouvelle politique économique est une alternative aux politiques d'austérité qui, trop souvent, se limitent aux aspects conjoncturels.

La voie du renouveau économique passe par le dynamisme retrouvé des entreprises, principale source créatrice d'emplois et de richesses. Il s'agit donc de rompre avec la pratique antérieure et de redonner à l'entreprise les moyens d'action nécessaires à son développement.

La politique est ici affaire de libertés : liberté des prix, liberté des changes, liberté de gestion des effectifs dans le respect des droits des salariés.

En quelques mois, des actions considérables ont été entreprises dans ces trois domaines. Je n'en ferai pas ici le bilan...

M. Jacques Mahéas. Mais si, faites-le ! On attend !

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. Monsieur le président, peut-être pourriez-vous inviter notre collègue, qui a l'air de ne rien comprendre à mon exposé et qui n'arrête pas d'« aboyer », à aller se promener dans les couloirs. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Je ne ferai pas, disais-je, le bilan des actions considérables qui ont été entreprises, me contentant de rappeler, à l'adresse des sceptiques, qu'il est rare de voir, en si peu de temps, autant de promesses tenues, autant d'engagements respectés.

Mais il reste beaucoup à faire.

Pour guérir notre économie, il faut poursuivre la désinflation. Les évolutions conjoncturelles importent moins que la tendance à moyen terme.

Ce serait une erreur grave que de compter sur la poursuite de la chute du prix du pétrole et des matières premières importées pour continuer à faire reculer l'inflation. La désinflation doit se nourrir d'aliments nouveaux. Je pense au développement de la concurrence et à la modernisation de la politique monétaire.

Sur ce dernier point, auquel j'attache une grande importance, je reconnais que M. Bérégovoy a amorcé le mouvement, par exemple dans le domaine de la modernisation des marchés financiers.

M. Christian Piorrot. Très bien !

M. Jean Le Gorroc. Oui, c'était lui le meilleur !

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. Mais il faut poursuivre et accélérer ce mouvement.

Ainsi, l'abandon du système d'encadrement du crédit doit être définitif, monsieur le ministre.

Il est essentiel que les moyens qui seront mis en œuvre pour régler la masse monétaire par une politique active de taux d'intérêt ne viennent pas contrarier les mécanismes fondamentaux du marché qui, seuls, permettent de garantir la qualité des créances.

La poursuite de la désinflation exige aussi une politique salariale prudente qui soit surtout fonction de l'évolution de la productivité.

Réduire les coûts et améliorer la situation financière des entreprises impose le maintien d'une discipline rigoureuse.

Cela demande de la part de tous des efforts dont la nécessité n'est plus à démontrer. L'expérience malheureuse de la relance de 1981 a apporté la preuve qu'une réelle amélioration du pouvoir d'achat passe par le recul de l'inflation et non par la hausse nominale des salaires.

Pour guérir notre économie, il faut encore libérer les capacités productives, favoriser le dynamisme, l'innovation, la compétitivité. De ce point de vue, la tendance au redressement de la situation des entreprises, pour satisfaisante qu'elle soit, ne doit pas dissimuler des causes persistantes de fragilité.

Compte tenu du retard accumulé, le taux d'investissement reste trop faible, nous l'avons constaté sans plaisir.

Les moyens de parvenir à une croissance durable de l'investissement ont fait récemment l'objet d'un très large débat qui se poursuivra, je n'en doute pas.

Pour ma part, j'estime que c'est à juste titre que le Gouvernement a décidé de ne pas s'engager dans la voie d'une aide directe, ponctuelle et massive à l'investissement. (*Très bien ! sur divers bancs du groupe socialiste.*)

L'allègement des charges des entreprises, la baisse des taux d'intérêt, le renforcement des fonds propres des entreprises sont les meilleurs moyens d'établir les fondements d'une nouvelle croissance créatrice d'emplois.

M. Hector Rolland. Ils sont insuffisants.

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. Le renforcement des fonds propres des entreprises est le véritable levier de la croissance. Aussi faut-il attacher une particulière attention aux problèmes de l'épargne. Vous savez, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre chargé du budget, qu'il s'agit là, à mes yeux, d'une préoccupation essentielle.

L'annonce d'un dispositif d'épargne-retraite dans le prochain projet de loi sur l'épargne est donc un sujet de satisfaction, d'autant qu'il correspond aux propositions que j'avais moi-même formulées au nom de mon groupe. Un tel mécanisme constituera, sans nul doute, un puissant facteur de création d'emplois.

C'est là, je le répète, l'objectif majeur du projet de loi de finances pour 1987.

Lorsque j'ai qualifié ce projet de budget d'audacieux et de réaliste, c'est que j'estimais qu'il réussissait à combiner une évolution des recettes marquées par des allègements d'impôts substantiels avec un effort important d'économies et une réduction du déficit.

La diminution de la charge fiscale des ménages et des entreprises est incontestable.

Sous l'effet de leur évolution spontanée, qui tient à la progression des diverses variables économiques, les recettes fiscales brutes n'augmentent que de 3,8 p. 100 et atteignent 1 121 milliards de francs. Cette faible progression marque bien le renversement de tendance opéré en 1987. Je rappelle, en effet, que les recettes fiscales ont progressé de 10,7 p. 100 en 1985 et de 6,5 p. 100 en 1986.

Les allègements sont donc très importants. Sans entrer dans le détail des mesures prises et que vous connaissez bien, je m'en tiendrai à quelques exemples.

En 1987, le produit de l'impôt sur le revenu est évalué à 213 milliards de francs, alors qu'à législation constante le produit de cet impôt aurait dépassé 232 milliards de francs.

La minoration de 3 p. 100 qui bénéficie à tous les contribuables, l'extension à toutes les familles du mécanisme de la décote, la suppression du taux de 65 p. 100 et la limitation du taux marginal d'imposition à 58 p. 100, le doublement du plafond de déduction des frais de garde sont les principales mesures qui permettront, en 1987, de contenir le poids de l'impôt sur le revenu à un niveau inférieur à celui atteint en 1986.

L'effort consenti pour les entreprises est également très important. Je m'y arrêterai quelque peu, car la commission des finances a apporté au dispositif proposé une sensible amélioration.

Sous l'effet conjugué de la diminution généralisée du taux de l'impôt sur les sociétés et de la déductibilité de l'augmentation de la provision pour congés payés, le produit de l'impôt sur les sociétés ne progressera, en 1987, que de 12,2 p. 100, alors qu'à législation constante il aurait augmenté de 17,3 p. 100.

L'allègement de taxe professionnelle d'un montant de 5 milliards de francs profitera à tous les redevables de cet impôt.

Que l'on me permette de dire que ce choix est bon. J'aurai l'occasion d'y revenir lors de l'examen de l'article 3, mais je dois souligner tout de suite que le mécanisme d'abattement de 16 p. 100 des bases d'imposition me paraît l'un des plus simples et l'un des plus équitables.

Je n'en dirai pas autant, monsieur le ministre chargé du budget, du mode de compensation de la perte de recettes des collectivités locales.

M. Pierre Bérégozovoy. C'est vrai !

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. Non que le mode de fixation initial du montant global de cette compensation ou son indexation future me paraisse critiquable, mais le mécanisme retenu pour la répartition de la compensation entre les collectivités intéressées comporte, dès l'origine, des distorsions qui ne peuvent aller qu'en s'aggravant.

Je souhaite donc que le Gouvernement propose au Parlement, avant le terme de la discussion budgétaire, une amélioration sensible de ce dispositif.

Le projet de loi de finances comporte également deux autres mesures importantes d'allègement des charges fiscales des entreprises. Elles ont en commun d'avoir pour objectif de remédier à ce qui constitue, après, bien entendu, l'impôt funeste sur le patrimoine productif, deux erreurs fiscales majeures des précédents gouvernements : la création de la taxe sur les frais généraux et l'alourdissement de la fiscalité sur le fioul lourd et le gaz naturel.

Ces impôts pénalisent gravement nos entreprises et n'ont aucune justification économique. Ils doivent disparaître.

Le Gouvernement avait prévu un effort de 1,2 milliard de francs en 1987 et une suppression étalée sur trois ans. A l'initiative de son président, Michel d'Ornano, et de moi-même, la commission des finances a décidé d'alléger la charge des entreprises d'un montant supplémentaire d'un milliard de francs.

Il me plaît ici de souligner - ce qui chagrinerait sans doute certains à gauche - dans quel esprit d'unité M. d'Ornano et moi-même avons travaillé, ainsi que les membres R.P.R. et U.D.F. de la commission des finances.

L'évolution des recettes du budget de l'Etat doit permettre en 1987 de stabiliser les prélèvements obligatoires au niveau atteint cette année, soit environ 45 p. 100 du P.I.B.

L'effort de l'Etat est réel, puisque sa part dans le total des prélèvements obligatoires est ramenée de 18 p. 100 à 17,7 p. 100. Mais seule la maîtrise des prélèvements opérés

au profit des collectivités locales et, surtout, des organismes de sécurité sociale peut permettre de franchir une nouvelle étape. Cela suppose une maîtrise des dépenses.

Là encore l'Etat donne l'exemple.

Le projet de loi de finances pour 1987 marque un renversement de tendance dans l'évolution des dépenses publiques.

En 1987, le P.I.B. en valeur progressera de 4,5 p. 100, alors que les dépenses nettes totales n'augmenteront que de 1,8 p. 100. Un tel écart est sans précédent. Il suppose la réalisation d'importantes économies. Il ne peut résulter que d'une redéfinition du rôle de l'Etat.

A cet égard, le budget de 1987 constitue un outil de première importance. A la multiplication d'aides peu efficaces et coûteuses, il propose de substituer la mise en place de conditions économiques favorables à l'entreprise, à l'investissement, à l'innovation. En outre, l'action de l'Etat doit être rationalisée, ses structures allégées, ses moyens mieux utilisés.

La progression globale des dépenses est donc très limitée. L'évolution constatée tient compte de la prise en charge des dépenses d'indemnisation des nationalisations et des dotations en capital aux entreprises publiques par un compte spécial du Trésor.

Ces dépenses, soit 13,7 milliards de francs, seront financées par les produits de la privatisation.

Ce mouvement est critiqué par ceux qui souhaiteraient pouvoir minimiser la portée des économies proposées sans d'ailleurs, comme l'a rappelé M. le ministre d'Etat, suggérer un meilleur traitement budgétaire des ressources ainsi dégagées.

En toute hypothèse, cette opération est compensée par la prise en charge de rébudgétisations importantes par le budget général.

Sur ce problème, il convient d'éviter toute polémique.

On doit constater simplement que des modifications nombreuses ont affecté la structure du budget au cours de ces dernières années. Il n'était ni possible ni même souhaitable d'envisager, dès 1987, une remise en cause de l'ensemble de ces mouvements.

Malgré tout, l'effort consenti en matière de rébudgétisation est réel et traduit un louable souci d'orthodoxie budgétaire. Je ne citerai ici que trois exemples : la suppression du fonds spécial de grands travaux, le rétablissement de la rémunération des dépôts des chèques postaux, la prise en compte du coût de l'assurance crédit.

L'évolution générale des dépenses recouvre des mouvements divergents.

La charge de la dette continuera à s'alourdir l'an prochain. Elle augmentera encore de 4,5 p. 100. Mais son accroissement est bien inférieur à celui observé cette année grâce, en particulier, j'ai plaisir à le souligner, à la baisse des taux d'intérêt qu'a permis la poursuite de la désinflation et au remboursement anticipé d'une part importante de la dette extérieure.

Les dépenses civiles de fonctionnement augmenteront peu : 2,13 p. 100. Enfin, une augmentation de 6,85 p. 100 - M. Giraud, ministre de la défense, le sait mieux que personne - est prévue pour les dépenses militaires.

Quant à l'effort d'économies il est, je le reconnais volontiers, difficile à quantifier avec précision.

Il semble en effet, messieurs les ministres, que les techniques et les pratiques budgétaires ne permettent que malaisément de mesurer l'évolution spontanée des dépenses de l'Etat.

Mais dès lors que l'on se livre, comme certains d'entre vous et moi-même l'avons fait à une analyse un peu poussée des dépenses, il est clair que le Gouvernement a eu le grand mérite de refuser de céder à la prétendue fatalité des services votés.

A titre d'exemple, je me contenterai de rappeler que si pour le titre III, relatif aux moyens des services, le montant des mesures nouvelles atteint 10 milliards de francs, ce solde recouvre une augmentation de 18 milliards et une réduction de 8 milliards qu'il faut isoler pour avoir une idée de la réalité des économies proposées.

La redéfinition des interventions de l'Etat, qui conduit à un recentrage délibéré, sera très certainement source d'économies. J'en donnerai quelques exemples.

Les dépenses d'équipement civil, que je viens d'évoquer, seront ramenées de 78,4 milliards de francs à 67,9 milliards de francs.

Dans l'ensemble des aides à l'industrie, les actions ponctuelles diminuent fortement, tandis que certaines interventions d'intérêt général font l'objet d'un effort financier accru.

Enfin, le recours aux procédures de bonifications d'intérêt sera limité. Là encore, je dois reconnaître que le précédent gouvernement avait fait - peut-être un peu tardivement - un pas dans cette direction à la fin de l'année 1984 et en juin 1985. Mais il faut aller plus loin, messieurs les ministres, et faire du choix du marché l'option naturelle et non une sorte de fatalité subie.

La révision des interventions de l'Etat doit s'accompagner d'une rationalisation de l'appareil administratif.

L'effort proposé en ce sens par le Gouvernement présente trois caractéristiques essentielles : il est ambitieux par son ampleur ; il est raisonnable car il ne se limite pas à la recherche d'économies mais tend à préserver la qualité du service public en renforçant l'efficacité des administrations ; enfin, ce qui nous change singulièrement, il est sérieuse car il est le fruit d'une réflexion approfondie qui s'appuie sur une analyse précise des structures administratives.

J'ajoute que l'effort de rationalisation proposé passe par un allègement des structures et par une meilleure adaptation des effectifs aux missions.

Une mission d'allègement des structures a été confiée, à la demande du Premier ministre, à MM. Belin et Gisserot. Leur étude a porté sur vingt-sept ensembles ministériels. Sur la base de leurs conclusions - comme M. le Premier ministre le rappelait il y a quelques temps - ont été supprimées une direction générale, quatorze directions d'administration centrale, vingt et une sous-directions et quatre délégations.

En outre, quinze organismes de natures juridiques diverses qui n'étaient pas spécialement utiles au bon fonctionnement de l'Etat ont été supprimés.

La seule mise en application de certaines conclusions du rapport Belin-Gisserot permet une économie de plus de 23 millions de francs et la suppression de 448 emplois.

L'adaptation des effectifs est le second axe de la rationalisation de l'appareil administratif.

Une administration toujours plus nombreuse n'est pas nécessairement le gage d'une efficacité accrue. Elle est en revanche, et cette fois inmanquablement, une source de charges supplémentaires pour la collectivité. Cette évidence n'a guère été prise en compte de 1981 à 1984. En quatre ans, les effectifs budgétaires se sont en effet accrus de 127 000 unités pour atteindre plus de deux millions, niveau à l'évidence très élevé. Sous la pression des réalités, en 1985 - là aussi, je le reconnais - l'augmentation a fait place à des suppressions nettes. De même, la loi de finances pour 1986 a prévu la suppression de 4 300 postes.

Il était nécessaire d'aller plus loin. Aussi le projet de loi de finances pour 1987 supprime 26 000 emplois par renouvellement d'emplois vacants. J'insiste sur ce point.

Cohérent avec les décisions qu'il a prises quand il a défini ses actions prioritaires, le Gouvernement propose un redéploiement des effectifs qui se traduit par une augmentation de 7 000 emplois en faveur de certains ministères, comme la justice et l'intérieur.

L'ensemble de ce dispositif s'accompagne d'un effort important en faveur de la bureautique et de l'informatique, sources importantes de productivité pour l'administration.

Je rappellerai très brièvement que l'effort d'économies s'accompagne du choix de quelques priorités clairement affirmées et pour lesquelles les moyens nécessaires sont dégagés. Il s'agit de l'emploi, de la sécurité, de la défense et du développement des départements et des territoires d'outre-mer.

Vous trouverez dans mon rapport écrit, mes chers collègues, les éléments d'information sur ces différents points.

Après l'évolution des recettes et celle des dépenses, je voudrais conclure mon propos en soulignant le troisième renversement de tendance qui marque ce projet de loi, c'est-à-dire la réduction du déficit budgétaire.

Un effort vigoureux a été entrepris pour assainir les finances publiques. Il faut rappeler que la gravité de leur situation constitue un lourd handicap.

Je ne citerai que quelques chiffres : de 1981 à 1986, le déficit cumulé dépasse 745 milliards de francs, soit 74 500 milliards de centimes ; sur cette même période, l'encours de la dette publique est passé de 500 à plus de 1 200

milliards de francs ; la charge de la dette, qui représentait 5 p. 100 des dépenses budgétaires en 1980, dépasse aujourd'hui 9 p. 100.

Ce constat est indubitablement sévère.

Face à cette situation, l'objectif que vous avez retenu, monsieur le ministre d'Etat, est ambitieux et la volonté de l'atteindre très forte. Le but fixé est le retour à l'équilibre hors charge de la dette en trois ans, tout financement monétaire étant, bien entendu, exclu.

Le projet de loi de finances constitue une première étape importante. Il tend à ramener le déficit budgétaire de 145,2 milliards de francs - chiffre de la loi de finances pour 1986 - à 128,6 milliards de francs l'an prochain. Le déficit représenterait alors 2,51 p. 100 du P.I.B., contre 3 p. 100 en loi de finances initiale pour cette année.

Mais il ne s'agit là que d'un premier pas. Il est évidemment souhaitable de se rapprocher ensuite du retour à l'équilibre du budget.

En outre, la dette doit faire l'objet d'amortissements anticipés aussi nombreux que possible. Beaucoup a déjà été fait en matière de dette extérieure. Les mécanismes mis en place pour affecter les produits de la privatisation permettent également de progresser sensiblement dans ce domaine.

Cette réduction du déficit n'est donc qu'une première étape. Le temps n'est plus où l'on voulait faire croire que limiter à 3 p. 100 du P.I.B. le déficit du budget de l'Etat équivalait à respecter un certain « équilibre ».

En conclusion, qu'il me soit permis de souligner que ce projet de loi de finances, ambitieux, audacieux et réaliste est loin d'être le « trompe-l'œil » dénoncé par certains.

Il opère, en toute clarté, les choix essentiels au redressement. Le travail à accomplir est considérable et l'oeuvre de longue haleine, mais nous sommes prêts à nous y atteler, à vos côtés.

Le cap choisi est le bon. Pour réussir, il faut le maintenir et ne jamais céder à la facilité. Ce n'est pas à vous que je le rappellerai, monsieur le ministre d'Etat !

C'est pour ces raisons, mes chers collègues, que la commission des finances vous demande d'adopter le projet de loi de finances pour 1987. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. le président. La parole est à M. Michel d'Ornano, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Michel d'Ornano, président de la commission. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre chargé du budget, messieurs les ministres, mes chers collègues, la majorité d'aujourd'hui s'est minutieusement préparée à assumer les responsabilités du pouvoir en bâtissant, en publiant un programme de gouvernement et elle a pris, particulièrement dans le domaine économique et financier, des engagements vis-à-vis des Français.

Déjà dans le collectif budgétaire que vous avez présenté, monsieur le ministre d'Etat, le Gouvernement a réglé certaines factures, apuré certains comptes et fait apparaître les vraies données de la situation.

Le projet de loi de finances pour 1987 que vous nous présentez aujourd'hui est un acte essentiel, qui permet déjà de concrétiser un certain nombre des intentions affichées.

Ce budget s'inscrit dans le cadre d'une politique que nous approuvons. Il va dans la bonne direction. Déjà au cours de la session de printemps, des avancées importantes ont pu être réalisées vers une économie de progrès.

Il y a d'abord eu, je le rappelle, la loi de privatisation. C'était reconnaître le rôle du marché. C'était aussi inscrire la France dans ce grand mouvement de privatisation qui est en cours dans le monde.

On a, je crois, trouvé là un bon équilibre entre les garanties nécessaires pour l'indépendance nationale et l'ouverture sur le monde. La commission mixte paritaire, que j'ai présidée, et le Parlement, par son vote, ont contribué à ce bon équilibre.

Si l'on observe les premières opérations qui sont réalisées - ce n'est pas, certes, dans le cadre de la loi, mais c'est un indicateur - on constate le bon accueil, et même le succès, qui a été réservé à l'offre d'Elf-Aquitaine, ce qui est de bon augure pour les privatisations futures.

M. Henri Emmanuelli. A ce prix-là !

M. Michel d'Ornano, président de la commission. Il restera sûrement, après les premiers gestes du printemps, à améliorer la fiscalité des actions et à la rapprocher de celle des obligations - et non pas l'inverse, bien sûr !

Les mesures prises au printemps en faveur de l'emploi vont également dans le bon sens : allègement d'un certain nombre de contraintes administratives, diminution de charges sociales, création de contrats emploi-formation. Ce sont autant d'actions qui ont apporté une solution à ce qui paralysait l'embauche. C'est un début de solution, mais, là encore, nous allons dans la bonne direction.

Le budget que vous nous présentez aujourd'hui confirme et accentue cette action.

Il a d'abord pour principale caractéristique de commencer à lever deux carens qui freinent considérablement la croissance française.

Le premier, c'est le déficit excessif de nos finances publiques, qui nourrit le déficit extérieur et est générateur de taux élevés, lesquels constituent évidemment un handicap pour les entreprises.

Le second carcan, c'est une fiscalité excessive, qui décourage l'initiative de nos compatriotes et détruit la compétitivité de nos entreprises.

Réussir dans le budget qui nous est présenté à concilier à la fois la diminution des impôts, la diminution des charges et la réduction du déficit de l'Etat, c'était un peu une gageure. Vous y avez réussi.

On me permettra de rappeler ici, pour la petite histoire, le scepticisme avec lequel avait été accueillie la plate-forme U.D.F.-R.P.R. qui proposait que nous nous engagions dans ces deux directions à la fois.

Si nous regardons la fiscalité, nous constatons que sont prises des mesures auxquelles les entreprises et les Français seront sensibles, et qui vont dans le sens d'une reprise économique et d'une reprise de l'initiative : suppression de l'impôt sur les grandes fortunes, ce qui était un acte courageux ; diminution de la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu ; diminution de l'impôt sur les sociétés ; réduction et même, dans certains cas, exonération de l'impôt sur le revenu pour les petits contribuables.

Vous avez aussi entrepris le freinage des dépenses publiques. Je pense qu'on aurait pu aller plus loin. Mais j'observe que vous supprimez déjà un certain nombre d'aides directes aux entreprises, pour les transformer en incitations fiscales. C'est la bonne direction.

Il y a certainement un domaine dans lequel un réexamen sera nécessaire : c'est l'aide au logement. Si celle-ci n'est pas revue rapidement, certaines dépenses risquent d'échapper à notre contrôle et à notre maîtrise.

Pour atteindre les objectifs qu'il s'est lui-même fixés, ce projet de budget appelle des mesures d'accompagnement.

Ces mesures d'accompagnement concernent d'abord la compétitivité des entreprises. En effet, nous sommes engagés dans une grande bataille pour l'emploi, et ce n'est pas le Gouvernement qui créera les emplois, mais les entreprises. Un pays qui, comme la France, a pendant cinq ans sacrifié l'investissement au profit de la consommation ne se trouve naturellement pas dans une situation florissante.

Je rappelle, pour ceux qui l'auraient oublié, ou qui ne l'auraient jamais su, que de 1980 à 1985 la consommation a augmenté en volume de 8,6 p. 100 et que les investissements ont baissé en volume de 5,6 p. 100. Il n'est donc pas étonnant que nous nous trouvions dans la situation actuelle.

Naturellement, vous choisissez une tout autre voie et vous êtes en train de vous engager sur le chemin du rétablissement des marges des entreprises par l'allègement de leurs charges, de façon à leur permettre d'investir à nouveau.

Mais vous me permettez de vous poser la question suivante : croyez-vous que, dans ce domaine, le progrès soit suffisant ?

En réalité, il ne s'agit pas seulement de rattraper le retard qui a été pris en France, parce que, pendant que notre volume d'investissements diminuait, celui des Japonais augmentait de 15 p. 100, celui des Américains de 25 p. 100 et que, à l'heure actuelle, même si nous voyons souffler le vent de la reprise des investissements, les autres vont encore plus vite que nous. Il s'agit aussi d'engager l'action dans un certain nombre de directions.

Je trouve - et je vous l'ai déjà dit, monsieur le ministre d'Etat - que la part faite aux entreprises dans votre budget n'est pas suffisante. Les réductions d'aides directes aux entreprises représentent à peu près 13 milliards de francs - et vous avez eu raison de réduire ces aides - mais les allègements de charge en faveur des entreprises n'atteignent que 11,5 milliards de francs. C'est insuffisant, et il importe de combler ce handicap.

Je ne suis pas partisan d'aides artificielles à l'investissement, parce qu'il ne faut pas forcer les entreprises - je les connais bien, car j'ai été moi-même chef d'entreprise - à investir à un moment où elles ne souhaiteraient pas le faire, même si, par contre, je suis partisan de tout ce qui peut être fait de façon permanente en faveur de l'amortissement. Mais il y a trois directions où je souhaiterais que vous alliez plus loin.

Premièrement : pas de pénalisation pour les approvisionnements des entreprises - c'est la surcharge de la taxation du fioul lourd et du gaz industriel.

Deuxièmement : pas de pénalisation en ce qui concerne les frais engagés, les dépenses engagées dans l'intérêt des entreprises - c'est le prélèvement, que je considère comme absurde, sur les frais généraux.

Troisièmement : pas de pénalisation pour les entreprises qui ont perdu de l'argent pour avoir investi - c'est la réduction du délai de remboursement pour ce qu'on appelle le « carry-back », c'est-à-dire le report à nouveau.

La commission des finances a bien voulu accepter les deux premiers amendements que, avec mon ami le rapporteur général, Robert-André Vivien, et au nom des groupes parlementaires de la majorité, nous avons présenté en ce sens. Monsieur le ministre d'Etat, ce n'est un secret pour personne que, à l'issue d'une concertation avec vous-même et avec vos services, vous avez bien voulu les accepter.

Il s'agit d'abord de ramener de trois à deux ans le délai dans lequel nous rattraperons à peu près le niveau moyen de taxation sur le fioul lourd et sur le gaz industriel, les deux tiers du chemin étant effectués dès 1987, le reste en 1988.

Il s'agit ensuite de réduire également à deux ans le délai légal pour la suppression du prélèvement sur les frais généraux, la moitié étant supprimée en 1987, l'autre moitié en 1988.

M. Jean-Pierre Soisson. Très bien !

M. Michel d'Ornano, président de la commission. Du fait de votre acceptation de ces mesures, les gages que, en tant que président de la commission des finances, j'ai pris soin de faire respecter ne sont sans doute pas ceux qui seront finalement retenus par le budget. Je crois en effet que vous envisagez de faire d'autres économies afin de ne pas recourir à ceux qui avaient été prévus.

Enfin, nous présenterons un amendement auquel vous vous êtes montré favorable, afin que le délai de remboursement du report à nouveau, institué à l'initiative du prédécesseur de M. Vivien, M. Pierret, délai qui était de dix ans, soit ramené à cinq ans. Ainsi, le remboursement des pertes de 1984 pourrait se faire dès 1989.

Mais l'acte essentiel, c'est de poursuivre la réduction de l'impôt sur les sociétés que vous avez décidée cette année. Il faut aller plus loin et la majorité vous entendrait certainement avec beaucoup de plaisir, monsieur le ministre d'Etat, prendre des engagements en ce sens pour 1988.

On pourrait également favoriser les entreprises en instituant la T.V.A. sur le prix des communications téléphoniques. Notre collègue François d'Aubert, rapporteur du budget spécial des télécommunications, est l'avocat rigoureux de cette mesure que nous avons reprise à notre compte. Un amendement sera déposé afin que l'intention qui figure dans l'exposé des motifs se concrétise et commence à être appliquée à la fin de l'année 1987. En année pleine, cela représentera pour les entreprises une diminution des charges de l'ordre de 7 milliards de francs.

Voilà les directions principales pour améliorer la compétitivité des entreprises.

Mais il faut aussi leur ouvrir de nouveaux espaces de liberté. Vous avez ouvert des chantiers, et je vous en donne acte, mais il y a de véritables forteresses administratives à l'assaut desquelles il faut très souvent partir.

Je formulerai donc plusieurs demandes.

Pas de réticence pour abroger les ordonnances de 1945 et instaurer la liberté des prix.

M. Philippe Aubarger. Très bien !

M. Michel d'Ornano, président de la commission. Vous savez que j'étais partisan d'une liberté des prix accordée plus tôt et plus totale. J'éprouve donc une certaine crainte en entendant qu'on libérerait, mais que des engagements seraient demandés aux entreprises.

Pas de réticence, non plus, pour confier le droit de la concurrence au pouvoir judiciaire, et non en faire l'apanage de l'administration et du Gouvernement. Cela devrait même, mais c'est plus difficile, faire l'objet d'une grande concertation au niveau européen, afin que l'on parvienne à définir un droit de la concurrence européen.

Pas de réticence en ce qui concerne le crédit. Il faut donner une véritable autonomie à la Banque de France et supprimer l'encadrement du crédit.

Pas de réticence en ce qui concerne les changes. Vous avez engagé dans la voie de la liberté mais vous maintenez encore la domiciliation. Or qu'est-ce que la domiciliation sinon un contrôle des changes ?

Pas trop de prudence pour la déréglementation des télécommunications, de l'énergie, des transports, des assurances et des banques.

Enfin beaucoup de rigueur, d'enthousiasme et de foi dans l'encouragement à l'épargne. Ainsi, à l'initiative d'un certain nombre de nos collègues, d'Edmond Alphonse en particulier, le contrat épargne-retraite va être mis en place car vous avez bien voulu l'accepter. Une concertation avec le Parlement afin de rendre ces mesures pleinement efficaces et d'améliorer la fiscalité de l'épargne serait la bienvenue.

Enfin, il faut aller plus loin dans la recherche d'économies. Et dans l'administration d'abord. Vous avez eu le mérite de demander le rapport Belin-Gisserot et, maintenant, vous commencez à l'appliquer. C'est bien. Cela se traduit dans le budget pour 1987 par 23 millions de francs d'économies. C'est faible. Je sais bien que les mesures qu'on prend n'ont d'effets que plus tard, mais ne cédez pas à la tentation qui consiste à ne porter le fer que lorsque cela a des effets immédiats. Vous aurez besoin pour vos budgets de 1988 et de 1989 d'économies qui auront été engagées un an ou deux ans plus tôt.

Quant aux taxes parafiscales, elles représentent à peu près quatre milliards de francs à l'heure actuelle. Et, pour plus d'un tiers d'entre elles, plus de 50 p. 100 des ressources sont consacrés à la gestion des organismes collecteurs. Croyez-vous qu'elles ont été créées à cet effet ? Or que certaines d'entre elles constituent des prélèvements obligatoires et l'on pourrait parfois les réduire d'autant.

J'en viens aux prélèvements sociaux et à la sécurité sociale. C'est votre point faible. Vous savez que j'ai été hostile à l'augmentation des cotisations et au prélèvement qui a été effectué l'été dernier.

M. Jean-Claude Martinez. Mais vous avez voté !

M. Michel d'Ornano, président de la commission. Il m'arrive parfois de voter des mesures que je n'aime pas beaucoup. Par discipline majoritaire, je me comporte bien en général ! (Applaudissements sur les bancs du groupe U.D.F.)

Nous nous étions engagés à diminuer les prélèvements obligatoires. Les impôts d'Etat vont diminuer : vous faites votre devoir. Mais les prélèvements sociaux vont augmenter, et je crains qu'il n'en soit de même pour les prélèvements des collectivités locales.

Ainsi, en 1987, si les circonstances sont favorables, les prélèvements obligatoires seront stabilisés, mais il ne commencera pas à baisser.

M. Jean-Claude Martinez. Hélas !

M. Michel d'Ornano, président de la commission. Il faut par conséquent mener une action d'économie sur les charges de la sécurité sociale.

Ainsi, le budget de l'Etat augmente de 1,8 p. 100, mais la contribution de l'Etat aux régimes sociaux, de 84 milliards de francs, croît de 3 p. 100. Pourquoi ? Des économies peuvent être faites et il ne faut pas oublier que 60 p. 100 des cotisations sociales effectives sont payées par les entreprises. Au demeurant, ces économies ne diminueraient pas nécessairement la qualité des prestations, n'entacheraient pas l'indispensable solidarité. Il faut s'attaquer aux abus, à la mauvaise gestion, aux gaspillages.

Le ministre chargé des collectivités locales soulignait l'autre jour - et je peux le confirmer en qualité de praticien - que, depuis la décentralisation, les départements ont diminué de 5 p. 100 en francs constants les dépenses d'aide sociale sans diminuer en rien la qualité des prestations, et même en augmentant parfois l'effort de solidarité.

M. Charles Ehrmann. C'est vrai !

M. Michel d'Ornano, président de la commission. Vous voyez que beaucoup peut-être fait en ce domaine.

Par ailleurs, il n'est pas normal que le Parlement n'ait aucun pouvoir de contrôle, aucun pouvoir de décision sur le budget social de la nation. Si l'on inclut les dépenses sociales des collectivités locales, il représente 1 200 milliards de francs, davantage que le budget de l'Etat !

M. Jean-Claude Martinez. Tout à fait !

M. Michel d'Ornano, président de la commission. J'ai donc l'intention de déposer une proposition de loi organique, qui permettrait, comme cela est prévu, d'interpréter et de préciser l'article 34 de la Constitution, qui distingue les domaines réglementaire et législatif.

Naturellement, il ne saurait être question d'adopter les mêmes procédures que pour le budget de l'Etat. Ce ne serait ni possible ni souhaitable. Mais, pour les recettes, on pourrait procéder par autorisation annuelle de perception, avec indication de taux et d'assiette, ce qui permettrait de faire varier ceux-ci, sous réserve, bien entendu, du respect de l'article 40 de la Constitution. Quant aux dépenses, elles sont, certes, obligatoires, mais on pourrait procéder par crédits évaluatifs par catégories de prestations, ce qui représenterait une très grande amélioration.

Le budget social pourrait constituer la troisième partie du budget ou faire l'objet d'un texte spécifique. On pourrait l'examiner lors de la session budgétaire ou, ce qui serait préférable, car l'on a plus de temps, lors de la session de printemps.

Quant à l'Europe, j'espère voir l'Assemblée bientôt saisie de la ratification de l'Acte unique. J'aurai alors l'occasion de demander qu'on aille plus loin en matière monétaire, dans le domaine agricole, en ce qui concerne la technologie et la défense, car nous devons impérativement agir dans bien des domaines au niveau européen.

Tels sont les commentaires que je voulais faire sur le projet de budget, monsieur le ministre d'Etat. Certes, nous approuvons la politique que vous conduisez, mais nous voulons aussi vous aider. Je ne pense pas que les propos que je viens de tenir soient pour vous choquer ; ils correspondent à votre philosophie personnelle. Je sais aussi qu'il y a, dans l'administration et ailleurs, des résistances formidables à l'action de modernisation que le Gouvernement entreprend.

Vous pouvez compter sur la majorité de la commission des finances pour vous aider à les vaincre ! (Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.)

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation.

M. Edouard Balladur, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, voici sept mois que le Gouvernement est en place et que, sous l'autorité du Premier ministre et avec l'appui de la majorité, il a engagé une politique de redressement économique. Voici sept mois que nous nous sommes efforcés de construire sur des bases durables et solides une société de liberté et de responsabilité pour permettre à notre économie de retrouver le dynamisme et de créer à nouveau des emplois.

Il nous appartient aujourd'hui, après cette période de mise en œuvre au cours de laquelle, je tiens à nouveau à le souligner, jamais n'ont été engagées autant de réformes importantes, d'entreprendre une nouvelle phase de notre action afin de conforter et d'amplifier l'œuvre accomplie.

Tel est l'objet du projet de loi de finances que j'ai l'honneur de vous présenter. Mais, avant d'en aborder l'analyse, il me semble utile de dresser un bilan de la nouvelle politique que nous avons entendu mener.

Une nouvelle politique était indispensable, en effet, compte tenu de la situation de notre pays.

certaines impossibles de porter un jugement sur ce qu'était l'état de la France sans se préoccuper de la situation de l'économie mondiale. Or cette dernière était, au début de l'année, encore convalescente, et son évolution restait caractérisée par l'incertitude. Citons-en quelques éléments : un chômage important ; le maintien de taux d'intérêt réels à un niveau élevé qui constituait, partout dans le monde, un obstacle à la reprise des investissements ; la persistance de déséquilibres importants des balances des paiements et de déficits budgétaires insuffisamment maîtrisés, qui créait des tensions entre les économies ; enfin, le problème de la dette des pays en développement, qui restait et qui reste grave.

Mais on relevait aussi des facteurs encourageants : le succès de la désinflation mondiale ; le maintien de la croissance ; la volonté qui se généralisait d'élargir les libertés économiques et de favoriser l'initiative privée, tous éléments favorables à une reprise de l'économie mondiale.

Quelle était la situation de la France au début de l'année ? Il faut bien le reconnaître, elle n'était pas aussi bonne que celle de ses principaux partenaires.

Notre économie souffrait d'une excessive rigidité et d'un grave manque de compétitivité. Les résultats du commerce extérieur étaient décevants. La croissance était restée chez nous plus faible que chez nos partenaires, tandis que la hausse des prix était plus forte et que l'emploi salarié avait, pendant plusieurs années, diminué.

Cette situation avait des causes structurelles. La dégradation de notre compétitivité était liée notamment à l'accroissement des charges sociales et fiscales des entreprises. Nous avions pris un retard important en matière d'investissement productif, puisque celui-ci a baissé régulièrement entre 1981 et 1984. Notre économie manquait de flexibilité dans tous les secteurs et sur tous les marchés, qu'il s'agisse du marché des biens et services, du marché du travail ou des marchés de capitaux, malgré la réforme engagée il y a un peu plus d'un an. Or l'insuffisante rentabilité de nos entreprises industrielles était d'autant plus inquiétante qu'elles subissaient des taux d'intérêt réels élevés.

Compte tenu de tout cela, quelle a été notre action depuis le 16 mars ? Nous avons entendu mener une politique originale par son inspiration, par son ambition et par sa méthode.

Une politique originale par son inspiration tout d'abord.

S'il me fallait la qualifier, je la qualifierais de politique alliant la liberté économique et la sagesse financière, pour le retour à une croissance saine.

Jusqu'à présent, certains pays s'étaient attaqués d'abord à l'assainissement financier, comme la République fédérale d'Allemagne. D'autres avaient entrepris une politique de déréglementation et de renforcement de l'offre, comme les Etats-Unis.

La situation de notre économie, ses rigidités structurelles, l'importance de ses déficits, nous ont conduits à nous engager simultanément dans la voie de l'assainissement et de la libéralisation.

L'opération monétaire du 6 avril, premier acte de notre politique économique, avait deux objectifs : donner à notre monnaie sa vraie valeur et asseoir notre politique de liberté sur des bases solides.

La politique économique menée depuis lors par le Gouvernement repose sur deux piliers : l'assainissement de nos finances publiques, qui allège les charges et donc renforce nos entreprises, et permet de conforter durablement la valeur de notre monnaie ; la liberté, qui favorise un accroissement de l'offre de travail et d'épargne, et justifie tous les efforts entrepris.

Ces deux actions doivent nous permettre d'atteindre notre objectif fondamental : la création aussi rapide que possible d'emplois durables de manière à combattre réellement le fléau du chômage.

Je parlerai, en premier lieu, de l'assainissement de nos finances publiques.

Toute politique responsable doit en effet lutter contre les déficits partout où ils se trouvent.

D'abord dans le budget de l'Etat. Il était nécessaire de s'attaquer à la dérive des dépenses budgétaires et aux conséquences de l'accumulation de déficits élevés. Pour le Gouvernement, en effet, il ne saurait y avoir d'autre « gestion active » des finances publiques (*A ce moment, depuis les tribunes du public, des tracts sont jetés dans l'hémicycle*), comme cela se disait il y a quelques années, que par un rétablissement des grands équilibres et des règles de bonne gestion.

Ensuite, dans le budget de la sécurité sociale, dont la situation préoccupante - 50 à 60 milliards de francs de déficit prévisionnel en 1986-1987 - appelait à l'évidence des mesures de redressement.

Enfin, dans les comptes des entreprises publiques, dont les déséquilibres financiers demeuraient excessifs.

L'assainissement financier est indispensable à la politique de désinflation accélérée qui est mise en œuvre par le Gouvernement. Il faut, pour la réussir, une grande maîtrise de nos coûts de production et un renforcement de la rentabilité de nos entreprises.

L'assainissement financier, disais-je, mais aussi la libéralisation. Celle-ci concerne tout d'abord les prix, dont le contrôle - je rassure le président de la commission des finances - sera totalement aboli à la fin de l'année.

Dans le domaine des changes, nous avons rendu aux entreprises une liberté complète de gestion du risque commercial ainsi que des opérations financières d'investissement et d'emprunt, et aux particuliers la liberté de gestion patrimoniale, qu'il s'agisse de valeurs mobilières ou de biens immobiliers. Ces mesures de libération mettent notre pays, je tiens à le souligner, au niveau des grands pays à économie libérale.

Dans un autre domaine, nous avons assoupli les règles de gestion des effectifs dans les entreprises.

Cette œuvre de libération est aussi marquée par notre volonté de renforcer l'adhésion et la participation des Français à leur économie et à leur industrie. Tel est le sens des ordonnances sur la participation aux décisions et aux résultats des entreprises que je présenterai demain au conseil des ministres. Tel est aussi le sens profond de la privatisation des entreprises publiques. Voilà pourquoi nous avons pris à cette occasion des mesures pour favoriser une large diffusion de l'actionnariat populaire.

Originale dans son inspiration, notre politique l'est aussi par son ambition et par sa méthode.

Jamais, à ma connaissance, permettez-moi de le dire, un programme général de libéralisation aussi important n'a été engagé dans des délais aussi courts. Qu'on en juge :

La privatisation, qui représente probablement plusieurs centaines de milliards de francs de capitalisation boursière, permettra de rendre à l'initiative privée toute l'activité financière et les principales entreprises industrielles du secteur concurrentiel ;

En matière de prix et de concurrence, le changement des règles du jeu économique dont certaines remontent parfois à l'Ancien Régime ;

Pour ce qui concerne les changes, une liberté dans les relations financières avec l'étranger que, à l'exception d'une brève période en 1967-1968, notre pays n'avait pas connue depuis 1938.

L'ambition extrême de ce programme est reconnue à l'étranger, où il impressionne par son ampleur. Je n'en veux pour preuve que l'appréciation portée par la presse économique internationale, qui évoque « une révolution dans la politique économique de la France », « un progrès énorme pour la liberté économique qui permettra à la France de prendre place parmi les marchés financiers mondiaux ».

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, transformer une économie de subvention et de contrainte en une économie d'incitation par la liberté, voilà notre ambition.

Comment peut-on juger les premiers résultats de notre action aujourd'hui ? Ils confirment, si besoin en était, que la voie suivie est la bonne.

S'agit-il des finances publiques ? La dégradation des comptes publics était préoccupante. Le collectif budgétaire, voté au printemps dernier, a permis d'amorcer le redressement. Le déficit pour 1986 a été réduit à 144 milliards de francs, alors qu'il tendait vers 139 milliards de francs. C'est par un important effort d'économie, préfigurant déjà celui qui a été réalisé dans le budget de 1987, qu'un tel résultat a pu être obtenu. Le Gouvernement a notamment refusé la facilité que lui offrait un éventuel accroissement de la fiscalité pétrolière.

Le collectif a, par ailleurs, permis de compléter les dotations en capital aux entreprises publiques, de prévoir les moyens de financement du plan pour l'emploi des jeunes, enfin de mettre en œuvre des mesures fiscales importantes concernant l'épargne.

S'agit-il des prix ?

Sur les neuf premiers mois de l'année, y compris l'indice du mois de septembre connu aujourd'hui, la hausse des prix à la consommation a été de 1,6 p. 100. Je vous rappelle que notre objectif pour l'année est de 2,3 p. 100. Nous sommes donc exactement sur la trajectoire qui nous conduit à ce résultat.

La hausse de 0,4 p. 100 au mois de septembre ne marque pas une reprise de l'inflation après les mois de juillet et d'août qui avaient été sur ce point excellents. Elle est due en particulier à la volatilité des prix des produits pétroliers.

Je ne vois donc là aucune raison de modifier l'objectif de prix que nous avons fixé dès le mois d'avril. Cet objectif, nous le tiendrons.

Les salaires évoluent maintenant à des rythmes voisins en France et en Allemagne fédérale. Je vous rappelle qu'en 1982 nous étions dans une situation où la hausse des salaires était de plus de dix points plus élevée que celle de la République fédérale d'Allemagne.

Améliorer substantiellement notre position vis-à-vis de nos concurrents en matière de prix n'est donc plus un objectif hors de notre portée.

Ces résultats très encourageants ont été obtenus alors même que la quasi-totalité des prix des produits industriels et la plupart des prix du secteur commercial étaient libres.

Notons enfin que le ralentissement de la hausse des prix, qui est essentiel pour le maintien de la compétitivité de nos entreprises, a également permis un gain de pouvoir d'achat pour les ménages.

S'agit-il de l'investissement des entreprises ?

Nous avions accumulé un retard important par rapport à nos principaux concurrents. Notre objectif est une reprise de sa croissance : le volume de l'investissement, qui a redémarré au deuxième trimestre de cette année, devrait progresser de 4,1 p. 100 en 1986 et de 5 p. 100 en 1987, après la baisse des années précédentes et la faible croissance de 1985, qui avait été de 1,9 p. 100.

Cette évolution s'explique par plusieurs facteurs : une hausse de plus de deux points cette année du taux de marge des entreprises, la baisse des taux d'intérêt, la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, enfin la reprise de la croissance économique qui, après avoir baissé de 0,2 p. 100 au premier trimestre de cette année, a augmenté de 1,2 p. 100 au deuxième trimestre.

S'agit-il de la dette extérieure ?

Sur les 41 milliards d'endettement extérieur de l'Etat existants il y a six mois, 25 ont été remboursés, 9 autres le seront par anticipation au mois de novembre. Notre dette aura donc été réduite de 41 à 7 milliards de francs.

S'agit-il des changes ?

L'évolution des marchés des changes ces dernières semaines a été dominée par une certaine agitation dont la rationalité économique était bien souvent absente, notamment en ce qui concerne l'évolution de la livre sterling et du dollar. Pour cette raison, nous avons lancé avec nos partenaires européens une action stabilisatrice sur les marchés. C'est ce qu'on appelle aujourd'hui l'accord de Gleneagles, passé il y a trois semaines. Les banques centrales européennes sont convenues d'intervenir pour lisser les évolutions du dollar et les stabiliser. Le système monétaire européen, dans cet environnement perturbé, a fait la preuve de sa cohésion autour de parités qui correspondent à la situation économique des pays intéressés.

S'agit-il enfin de l'emploi ?

C'est l'objectif premier de notre politique, comme de toute politique, d'ailleurs. Toutes les mesures d'assainissement et de libéralisation visent avant tout à réunir les conditions pour que l'économie française puisse à nouveau créer des emplois. Elles ne produiront certes pas leur plein effet immédiatement. Mais, dès à présent, des éléments encourageants apparaissent : alors que l'emploi salarié des secteurs marchands non agricoles avait baissé de 600 000 personnes en cinq ans, dont encore plus de 100 000 en 1985, il a augmenté de 0,1 p. 100 au deuxième trimestre de 1986 après avoir stagné au premier.

L'évolution récente du marché du travail présente d'autres signes positifs : le nombre d'offres d'emplois enregistrées dans le mois est supérieur de 20,8 p. 100 en août à ce qu'il était en mars dernier ; les effectifs en chômage partiel sont inférieurs de 17,5 p. 100.

Le marché du travail devient donc plus dynamique et plus fluide. Ce renversement de tendance s'explique notamment par la perspective d'une croissance durable et par un nouveau dynamisme de l'emploi qui commence à apparaître dans des secteurs tels que celui du bâtiment et des travaux publics, où l'emploi salarié a progressé de 0,6 p. 100 au deuxième trimestre de 1986.

Ainsi, mesdames, messieurs, les premiers signes de redressement de notre économie commencent à se manifester.

Il convient à présent d'aller plus loin et d'engager la seconde étape de notre politique économique. Le projet de loi de finances qui vous est présenté en constitue un élément essentiel.

Il est l'expression même de cette politique originale qui vise à la fois à renforcer la liberté et à assainir les finances publiques : il met en œuvre une réduction sim- de du déficit budgétaire et des impôts.

Ainsi que je l'ai dit précédemment, d'autres pays ont suivi l'une ou l'autre de ces voies, parfois l'une, puis l'autre. Le budget de 1987 s'attache à suivre l'une et l'autre.

Quelles sont ses caractéristiques ?

Les dépenses, tout d'abord.

L'observation du passé montre que les dépenses budgétaires tendent à progresser spontanément comme le produit intérieur brut, en valeur. En 1987, cette tendance spontanée aurait conduit à un niveau de dépenses proche de 1 100 milliards de francs.

Dans le projet de loi de finances pour 1987, les dépenses s'élèvent à 1 054 milliards de francs contre 1 035 milliards dans le budget initial de 1986. La progression qui en résulte est de 1,8 p. 100. Elle est donc inférieure à la hausse prévisionnelle des prix qui est de 2 p. 100. Un tel résultat n'avait pas été obtenu depuis vingt-neuf ans.

Cela est essentiel pour comprendre l'effort d'économies réalisé, qui dépasse 40 milliards de francs. Le budget de l'Etat est, en effet, composé, pour plus de moitié, de dépenses qui progressent au moins aussi vite que les prix et qui sont très difficilement compressibles : les rémunérations, les pensions, les transferts aux collectivités locales, les concours à l'enseignement privé, les aides personnelles au logement, la charge de la dette, par exemple.

Voyons maintenant les recettes.

Les recettes nettes du budget de l'Etat représenteront, en 1987, 925 milliards de francs. A législation fiscale inchangée, elles se seraient élevées, compte tenu des hypothèses économiques retenues, à 952 milliards. La différence, soit 27 milliards, correspond aux allègements fiscaux prévus par le budget.

Reste le déficit.

Il est ramené de 145,3 milliards de francs, dans l'évaluation initiale de 1986, à 128,6 milliards dans le budget qui vous est soumis, soit une réduction de 16,7 milliards.

Je m'en tiendrai, pour l'instant, à cette description des grandes masses du budget de l'Etat.

Pour aller plus loin dans l'analyse et tenter, si faire se peut, de la rendre moins austère, je crois qu'il est souhaitable de répondre aux questions et aux observations que, d'ores et déjà, il a pu susciter.

J'ai retenu six questions qui n'ont pas été choisies au hasard. Ce sont des questions que nous nous sommes posées, M. Alain Juppé, ministre chargé du budget, et moi-même, en préparant le projet de loi de finances pour 1987, ou qui sont apparues à l'occasion des discussions approfondies que nous avons eues avec le président et le rapporteur général de votre commission des finances, que je remercie tous deux de leur coopération active et des avis qu'ils ont bien voulu nous donner. Je profite de cette occasion pour rendre un hommage particulier au travail remarquable qu'ils ont accompli et qu'a accompli la commission des finances dans des délais dont je mesure bien les contraintes.

M. Pierre Mauger. Ils auront le tableau d'honneur ! (Sourires.)

M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation. Première question : fallait-il réduire autant le déficit et comment y sommes-nous parvenus ?

Les chiffres parlent d'eux-mêmes.

En 1980, le déficit était de 30 milliards de francs. Il tendait, lorsque nous sommes arrivés au Gouvernement, vers 159 milliards de francs, après avoir atteint 153 milliards de francs en 1985.

Le déséquilibre des finances publiques a donc été, en francs courants, quintuplé en six ans.

Alors qu'il représentait 1 p. 100 du produit intérieur brut en 1980, le déficit atteignait 3,3 p. 100 en 1985. La République fédérale d'Allemagne, qui est notre principal partenaire, a connu une évolution exactement inverse puisque le déficit de l'Etat est passé de 3,4 p. 100 du produit intérieur brut en 1981 à 2,2 p. 100 en 1985.

Conséquence mécanique de cette accumulation de plus de 750 milliards de francs de déficit entre 1981 et 1986, l'endettement interne de l'Etat passera de 418 milliards de francs fin 1980 à plus de 1 200 milliards de francs à la fin de cette année.

Pour les mêmes raisons, les charges de la dette sont passées de 5 p. 100 des recettes fiscales nettes à 10,5 p. 100 en 1986. Le « budget de la dette » est désormais le troisième budget de l'Etat après la défense et l'éducation, mais avant l'emploi et la recherche. Il absorbe l'équivalent de la moitié du produit de l'impôt sur le revenu ou de la totalité du produit de l'impôt sur les sociétés.

Cette situation n'est pas tolérable. D'abord, parce que ne pas y remédier, ce serait accepter cet enchaînement inexorable du déficit et de l'endettement. Ensuite, parce que l'accumulation des déficits conduit l'Etat à opérer des ponctions croissantes sur le marché financier au détriment des entreprises. Enfin, parce que la dégradation des finances publiques a toujours trouvé sa contrepartie dans la faiblesse de notre monnaie.

Il fallait donc réduire le déficit. C'est ce que nous avons commencé à faire.

Lors de la présentation du collectif, je vous avais indiqué que notre objectif était de diminuer de 15 milliards de francs par an le déficit budgétaire, afin de parvenir, d'ici à 1989, à l'équilibre du budget hors charge de la dette.

Nous sommes sur la bonne voie : le déficit de 1986 tendait vers 159 milliards de francs. Nous l'avons réduit à 144 milliards de francs. En 1987, il sera de 128,6 milliards, soit une nouvelle réduction de 15 milliards.

Nous aurons donc accompli la moitié du chemin en deux ans : le déficit hors charge de la dette, qui tendait vers 60 milliards, n'est plus que de 30 milliards de francs. Il sera de 15 milliards en 1988 et disparaîtra, toujours hors charge de la dette, en 1989.

L'assainissement de nos finances publiques est donc bien engagé.

Ce résultat n'a été possible que parce que les dépenses publiques ont été particulièrement maîtrisées.

La maîtrise apparaît clairement dans leur progression globale - limitée à 1,8 p. 100 et même à 0,9 p. 100 seulement pour les dépenses civiles - et dans la réduction de 0,6 point de leur part dans le produit intérieur brut, puisqu'elles passent de 21,2 p. 100 de ce produit en 1986, après collectif, à 20,6 p. 100 en 1987.

Par rapport à l'évolution naturelle des dépenses budgétaires, le Gouvernement a réalisé un effort d'économies de plus de 40 milliards de francs.

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation. Un tel effort ne pouvait être le fait de mesures forfaitaires de réduction, trop souvent pratiquées dans le passé, sans égard pour la nécessaire modernisation de l'administration.

C'est aux « racines » mêmes de la dépense publique que nous avons souhaité nous attaquer en remettant en cause les actions de l'Etat et l'organisation même des administrations.

Dans la réalisation de ces économies, le Gouvernement a visé un triple objectif : mieux gérer l'Etat, mieux gérer le secteur public et réduire les aides directes à l'industrie.

En quoi l'Etat verra-t-il sa gestion améliorée ?

D'abord, par une fonction publique moins nombreuse.

Le nombre des fonctionnaires a augmenté de plus de 125 000 en cinq ans. Le budget de 1987 prévoit 26 200 suppressions d'emplois.

En revanche, 7 000 emplois ont été créés là où les besoins étaient incontestables : l'éducation, dans les lycées, la justice et la sécurité.

Cette adéquation des moyens aux besoins est la clef de l'amélioration de la gestion publique. Le redéploiement budgétaire ne saurait être, en effet, à sens unique.

Meilleure gestion de l'Etat, ensuite, par des structures allégées.

L'interventionnisme étatique est dû à des structures trop nombreuses et complexes, aux missions souvent additionnées, quand elles ne sont pas révoquées.

La « sédimentation » est un phénomène naturel en géologie, mais lui reconnaître le même caractère en matière de gestion publique revient à ériger la bureaucratie en loi fondamentale.

C'est la raison pour laquelle j'ai confié à une commission, animée par M. Belin et M. Gisserot, la mission de passer au crible l'ensemble des administrations centrales et des services extérieurs de l'Etat pour en analyser l'organisation et les procédures.

A la suite de cet examen, en 1987, une direction générale, quinze directions d'administration centrale, cinq délégations et vingt et une sous-directions seront supprimées. Cet effort de réorganisation concernant l'administration centrale sera complété par la suppression de quinze organismes se situant dans la mouvance de l'administration.

Enfin, amélioration de la gestion de l'Etat par une efficacité renforcée.

La réorganisation des services ne doit pas s'opérer au détriment de leur efficacité.

L'informatique et la bureautique peuvent, sur ce point, considérablement accroître les performances de l'administration. Le projet de budget pour 1987 prévoit une forte accélération de l'effort de l'Etat en ce domaine. Alors que, dans l'ensemble, les dépenses de fonctionnement des administrations n'augmentent que de 0,8 p. 100, les dépenses informatiques croîtront, elles, de 33,8 p. 100 par rapport à l'an dernier.

A un Etat mieux administré doit correspondre un secteur public mieux géré.

Le projet de budget pour 1987 opère également dans ce domaine une reprise en main de la gestion publique, en mettant un terme à certains dérapages, présentés trop souvent comme une fatalité, des dépenses de soutien au secteur public.

Je citerai deux exemples :

La subvention aux Charbonnages de France, qui représente plus de 7 milliards de francs, a été réduite de 1 p. 100 en francs courants.

La subvention à la R.A.T.P., qui avait progressé de 11 p. 100 entre 1985 et 1986, pour atteindre plus de 4 milliards de francs, est reconduite en francs courants.

Le budget traduit, enfin, la nécessité d'un Etat moins interventionniste.

Plus de liberté et moins de charges pour les entreprises mais, en contrepartie, et cela va de soi, moins d'aides directes. Telle est l'orientation retenue, en plein accord avec le ministre de l'industrie, M. Alain Madelin.

Les interventions industrielles sont en baisse de 13,6 p. 100 d'une année sur l'autre et retrouvent leur niveau de 1984, soit 78 milliards de francs.

La préférence est, désormais, donnée au marché financier plutôt qu'aux prêts réglementés de l'Etat, à l'allègement des charges des entreprises plutôt qu'aux subventions et, pour ce qui est des subventions, aux aides générales - à l'emploi en particulier - par rapport aux aides sectorielles.

Voilà, mesdames, messieurs, ma réponse à la première question : fallait-il réduire le déficit budgétaire, et comment y sommes-nous parvenus ?

Deuxième question : le projet de budget pour 1987 est-il conforme à la volonté de rigueur et de transparence affirmée par le Gouvernement ?

Commençons par la rigueur, dont témoignent les rebudgétisations.

La reprise en main des finances publiques supposait, en effet, que l'on mit fin aux mesures en « trompe l'œil » qui, parfois, avaient sacrifié l'orthodoxie aux nécessités du moment.

La suppression du fonds spécial de grands travaux et le remplacement de ses tranches par des crédits budgétaires répondent à cette nécessité de revenir à la norme.

Le dispositif du fonds spécial de grands travaux, qui avait fait l'objet de critiques sévères de la Cour des comptes, revenait, en effet, à minorer artificiellement le déficit budgétaire, puisque le fonds était financé par l'emprunt.

En dépit de l'abandon de cette facilité, les crédits routiers progresseront, néanmoins, de 8 p. 100 en 1987 par rapport à 1986, fonds spécial de grands travaux inclus.

De même, les chèques postaux seront à nouveau rémunérés par l'Etat - ils ne seront plus à la charge de la direction générale des télécommunications.

Dans une perspective identique, les charges de l'assurance-crédit, soit 1 milliard de francs, et le coût de la consolidation des créances sur l'étranger, 2,4 milliards de francs, seront réintégrés dans le budget général.

Au total, 13 milliards de francs de dépenses ont été « rebudgétisées » en termes d'engagements, avec une incidence en crédits de paiement de près de 11 milliards de francs.

Certains ont contesté ces chiffres et considéré que l'effort de « rebudgétisation » des dépenses publiques ne dépassait pas quelques milliards de francs.

Qu'il me soit permis de me réjouir que les vertus de l'orthodoxie budgétaire soient, désormais, partagées par une très grande majorité d'experts.

Pour certains d'entre eux, cette conversion pourrait s'apparenter à un « hommage du vice à la vertu », car nous avons souvent été habitués à des opérations de débudgétisation qui représentaient 60,7 milliards de francs, selon le rapport de M. de la Genière.

Quant aux « rebudgétisations », elles sont d'autant plus difficiles et méritoires qu'elles se conjuguent avec une double réduction du déficit et des impôts.

Sur ce point, j'ai transmis au président et au rapporteur général de votre commission des finances tous les éléments d'information nécessaires.

Qu'en est-il alors de la transparence du budget ? Soyons clairs. La question est : qu'en est-il de sa sincérité, puisque c'est cela qui est mis en cause, essentiellement à propos de l'affectation des produits de la privatisation des entreprises publiques ?

L'intégralité de ces produits, soit 30 milliards de francs, dans la prévision retenue pour 1987, constituera, en application des règles que vous avez adoptées, la recette d'un compte d'affectation spéciale et servira exclusivement, soit à doter en capital des entreprises publiques, soit à prendre en charge le coût résiduel des nationalisations de 1982, soit à réduire la dette publique de l'Etat par l'intermédiaire de la caisse d'amortissement de la dette publique.

L'affectation proposée pour 1987 est la suivante : 16,3 milliards de francs pour la caisse d'amortissement de la dette publique ; 5,1 milliards de francs pour la caisse nationale de l'industrie et la caisse nationale des banques ; enfin, 8,6 milliards de francs en dotations en capital.

Là encore, certains se sont interrogés sur la réalité des efforts gouvernementaux, en indiquant que la procédure du compte d'affectation spéciale avait grandement facilité l'exercice budgétaire de 1987.

A cet égard, je formulerais trois remarques :

D'abord, nul ne met en cause l'affectation proposée du produit des privatisations. Celui-ci ne sert pas à financer le fonctionnement courant de l'Etat ni à satisfaire, à bon compte, les revendications catégorielles des uns et des autres.

Que de convoitises, pourtant ! Cette vente d'actifs publics est, comme il est de règle en bonne gestion financière, transformée intégralement en réduction du passif ou en accroissement des autres actifs de l'Etat.

Ensuite, nul ne conteste, non plus, la clarté du dispositif ; les chiffres sont connus et complets. L'évaluation retenue est jugée parfois prudente, mais, après tout, tant mieux ! Si nous obtenons de meilleurs résultats, l'Etat remboursera davantage ses dettes.

Enfin, s'il est exact que le dispositif du compte va permettre à l'Etat de mieux jouer que par le passé son rôle d'actionnaire et de ne plus assurer directement le coût résiduel des nationalisations, le total des affectations opérées à cet

effet, soit 13,7 milliards de francs, est équivalent au montant des rebudgétisations qui est également 13 milliards de francs, ainsi que je viens de vous l'exposer.

Je ne vois donc pas où est la facilité ni le tour de passe-passe.

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. Très juste !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation. Troisième question : la nécessité de réduire le déficit, jointe à la recherche d'une maîtrise accrue des dépenses budgétaires, a-t-elle, néanmoins, permis de marquer des priorités ?

Les budgets passés marquaient, trop souvent, des priorités multiples.

A trop retenir de priorités, on ne fait guère de choix, sinon celui de la dépense.

Le budget de 1987 marque clairement les choix du Gouvernement en concentrant ses efforts sur quatre objectifs.

D'abord, le soutien à l'emploi.

L'emploi, je l'ai déjà dit, est l'objectif final de toute notre politique économique. L'effort entrepris au moment du collectif doit être poursuivi l'année prochaine : l'Etat consacrerait, au total, 71 milliards de francs aux actions de soutien à l'emploi et à la formation professionnelle.

Les aides à l'emploi proprement dites, soit 49 milliards de francs, sont destinées, pour l'essentiel, au financement des différents régimes de préretraite.

Un effort particulier n'en a pas moins été réalisé pour les demandeurs d'emploi qui créent ou repréparent une entreprise : 550 millions de francs supplémentaires ont été dégagés, portant les concours de l'Etat à 2 milliards de francs.

Il en va de même du reclassement des travailleurs handicapés, auquel 2,7 milliards de francs seront consacrés.

Deuxième priorité : l'équipement des forces armées.

Quelles que soient les difficultés économiques et budgétaires que nous traversons, nous devons préserver, à tout prix, notre capacité à nous défendre et à assurer notre indépendance nationale.

Dans ce domaine, il faut bien le reconnaître, le bilan de ces dernières années est loin d'avoir été à la hauteur des grandes ambitions qui ont été affichées. En raison de l'insuffisance des moyens initiaux, la loi de programmation militaire, votée en 1983, se révèle aujourd'hui difficilement applicable. Nous avons donc mis en chantier la préparation d'une nouvelle loi.

Sans préjuger les choix que cette nouvelle programmation comportera, nous devons opérer, dans le projet de budget pour 1987, une remise à niveau exceptionnelle de notre effort de défense.

Les crédits d'équipement militaire progressent considérablement : 85,8 milliards de francs, soit une augmentation de 13,4 p. 100 en crédits de paiement, et 102 milliards de francs en autorisations de programme, soit une hausse de 20 p. 100.

L'évolution des crédits de fonctionnement marque une grande rigueur dans la gestion puisque, traduisant une augmentation de 0,9 p. 100 seulement, cette évolution est pratiquement stabilisée. Les économies ainsi réalisées autorisent un renforcement de l'entretien des matériels et des crédits destinés à l'entraînement des forces armées.

L'enveloppe militaire s'élève ainsi à 169,2 milliards de francs, en progression de 6,9 p. 100.

La troisième priorité, c'est la sécurité.

Celle-ci est la condition du maintien de nos libertés, comme l'a rappelé, ici même, M. le Premier ministre, voici quelques jours. Une société démocratique est menacée de mort si elle ne s'oppose pas avec la plus grande fermeté aux attaques du terrorisme comme aux dangers d'une délinquance qui se développe.

Des événements dramatiques récents, dont nous ressentons tous encore l'émotion, nous ont rappelé la vigilance de tous les instants qui devait être la nôtre dans ce domaine.

L'effort du Gouvernement, pour accroître les moyens opérationnels au service de la sécurité, est considérable : après le budget de 1987, 2 687 emplois nouveaux auront été créés dans la police, en dix-huit mois, dont 1 487 emplois de fonctionnaires. En outre, le budget de la défense prévoit l'incorporation de 1 200 gendarmes auxiliaires.

Cette action sera complétée par un effort d'équipement sans précédent en matière pénitentiaire, 2 500 places nouvelles seront créées, tandis qu'il est ouvert 1 100 emplois nouveaux.

Le développement économique et social des départements et territoires d'outre-mer est la quatrième priorité.

Le Gouvernement devait enfin traduire, dans le projet de loi de finances, le dispositif prévu par le projet de loi de programme relative au développement économique et social des départements et collectivités territoriales d'outre-mer, dont le Parlement va avoir prochainement à délibérer.

Ce projet très important vise, tout à la fois, à s'attaquer aux causes du sous-emploi qui affecte gravement nos compatriotes, à leur témoigner un effort sans précédent de solidarité sociale et à renforcer le rayonnement de la France dans le monde.

Le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer, qui atteindra 1 718 millions de francs en 1987, augmentera de plus de 25 p. 100. Le fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer, qui finance principalement des opérations d'infrastructure, sera doté de 344 millions de francs d'autorisations de programme. Enfin, les crédits destinés au logement passent de 592 millions de francs à 822 millions de francs.

Telle est, mesdames et messieurs, la réponse à la troisième question : ce budget marque-t-il bien le choix de priorités ?

Quatrième question : fallait-il réduire les impôts avant d'avoir réduit davantage le déficit et fallait-il, notamment, réduire l'impôt des particuliers ?

Gérer avec sérieux les finances publiques est une nécessité, mais ce n'est pas suffisant. Il faut, aussi, donner plus de liberté à l'économie et engager avec détermination et conviction le mouvement de décre des prélèvements publics qui pèsent sur la collectivité.

La volonté du Gouvernement en ce domaine procède d'un constat lucide sur la situation française et de la certitude que l'allègement des charges qui pèsent sur la collectivité est une condition nécessaire pour redonner à l'économie les moyens de prospérer.

Parmi les sept plus grands pays industrialisés, c'est en France que les prélèvements obligatoires sont les plus élevés, supérieurs à 45 p. 100 du produit intérieur brut. Or les économies qui connaissent les plus fortes croissances sont aussi celles où les prélèvements sont comparativement les plus faibles.

C'est pourquoi il était nécessaire de réduire les impôts dans notre pays.

Les allègements prévus pour 1987 portent sur 27 milliards de francs et même sur plus de 28 milliards de francs si l'on prend en compte la suppression de la taxe sur les magnétoscopes et la baisse de 6,5 p. 100 de la redevance télévision.

La répartition des allègements entre entreprises et particuliers est apparemment inégale : près de 16 milliards de francs pour les particuliers et un peu plus de 11 milliards de francs pour les entreprises - j'aurai l'occasion de revenir sur cette inégalité toute apparente.

Certains se sont interrogés sur l'opportunité de réduire l'impôt des particuliers.

Je répondrai que le poids des impôts et des charges est excessif en France, pour tout le monde, qu'il s'agisse des ménages ou des entreprises. Il s'est fortement aggravé au cours de ces dernières années. Il n'était pas possible de poursuivre dans cette voie qui conduisait tout droit à une impasse économique.

Réduire l'impôt sur le revenu des ménages, c'est favoriser le dynamisme économique, la création d'entreprises et, en définitive, l'emploi.

Il est en effet indiscutable qu'un niveau excessif d'impôt sur le revenu décourage le travail et l'épargne.

M. Robert-André Vivien, rapporteur général. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation. Il était indispensable de procéder à sa réduction significative.

Au demeurant, cette réduction, qui devra être poursuivie en 1988, est le moyen d'associer l'ensemble des Français aux résultats de l'effort d'économies réalisé par le budget de 1987.

L'examen des mesures retenues devrait finir de convaincre ceux qui en doutent encore, qu'elles étaient bien nécessaires.

Tout d'abord, tous les ménages sont concernés par la réduction de l'impôt sur le revenu puisque, en 1987, outre le relèvement traditionnel des tranches du barème pour tenir compte de la hausse des prix, un abattement général d'au moins 3 p. 100 du montant de l'impôt normalement dû sera appliqué.

Simultanément est engagée une réduction du taux marginal maximum de l'impôt sur le revenu. Les tranches à 60 p. 100 et 65 p. 100 sont supprimées et le taux d'imposition dans la tranche la plus élevée ramené à 58 p. 100. Une telle évolution était indispensable : actuellement, la tranche maximale est de 65 p. 100 en France, contre 56 p. 100 en Allemagne fédérale et bientôt - mais avec la suppression des déductions, il est vrai - 33 p. 100 aux Etats-Unis, au niveau de l'impôt fédéral. Cette première étape en vue de la réalisation de l'objectif de 50 p. 100, qui est celui du Gouvernement, devrait être suivie d'une deuxième en 1988.

Enfin, la mesure la plus importante en faveur des ménages est l'extension d'un mécanisme qui assure une montée progressive de l'impôt jusqu'à 4 400 francs, et ne s'appliquait jusqu'ici qu'aux célibataires à revenus modestes. Par le jeu de cette décote et du quotient familial, près de quatre millions de foyers fiscaux - soit le quart des contribuables soumis effectivement à l'impôt sur le revenu - vont voir leur cotisation allégée, et même totalement supprimée pour deux millions d'entre eux.

Certains ont critiqué cette mesure, considérant qu'il était de mauvaise politique de réduire le nombre de contribuables car, selon eux, tout le monde devrait payer l'impôt sur le revenu, ne serait-ce que de manière symbolique.

Je répondrai que chaque pays a ses traditions. En France, le poids de l'impôt indirect est particulièrement élevé et tout le monde l'acquiesce. Il n'est pas, dès lors, contestable de réduire, voire de supprimer l'impôt des contribuables les plus modestes.

En allégeant ainsi de plus de quatre milliards de francs la charge qui pèse sur les foyers modestes, le Gouvernement met en place un élément important de sa politique familiale.

Le projet de budget pour 1987 contient d'autres mesures à caractère familial, tels le doublement du plafond des frais de garde déductibles qui passe à 10 000 francs par an et par enfant ou l'octroi d'une demi-part supplémentaire par enfant à partir du quatrième.

Enfin, des mesures importantes sont prévues en faveur du logement, en ce qui concerne tant l'accession à la propriété que l'investissement locatif, pour les logements neufs. Ce dispositif devrait contribuer à la reprise du secteur de la construction, qui a perdu de nombreux emplois au cours de ces dernières années.

Cinquième question : réduit-on suffisamment les charges des entreprises ?

Les allègements fiscaux concernant les entreprises, qui portent sur 11 milliards de francs, sont concentrés principalement autour de deux mesures :

En premier lieu, la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, ramené à 45 p. 100 sur la totalité du bénéfice, qui a été votée dès le collectif de printemps, prendra effet en 1987.

En deuxième lieu, un effort exceptionnel sera fait pour réduire le poids de la taxe professionnelle dans les charges des entreprises. La part de l'Etat dans le financement de l'impôt local atteindra 25 p. 100 dès 1987, ce qui représente un allègement supplémentaire de 5 milliards de francs pour les entreprises.

Ces mesures sont complétées par un ensemble d'allègements visant à supprimer, en une ou plusieurs étapes, un certain nombre de dispositions fiscales pénalisant la production des entreprises, leur dynamisme commercial ou le développement de l'embauche.

Tel est le cas de la fiscalité sur le fioul lourd et le gaz industriel que le Gouvernement prévoit de ramener en plusieurs étapes à un niveau comparable à celui de nos principaux partenaires européens.

Tel est également le cas de la taxe sur les frais généraux que ce projet prévoit de supprimer en trois ans et que votre commission des finances propose de supprimer en deux ans, proposition qui pourra, bien entendu, être considérée de façon positive par le Gouvernement.

Tel est aussi le cas de la provision pour congés payés qui sera désormais déductible l'année de sa constitution.

Je n'oublierai pas de citer également les mesures en faveur de la création et de la transmission des entreprises.

En ce qui concerne, pour terminer, les professions indépendantes, le plafond de l'abattement de 20 p. 100 sur les revenus des adhérents des associations ou des centres de gestion agréés sera porté à 250 000 francs - contre 192 000 francs aujourd'hui - soit une hausse de 30 p. 100. Il sera relevé à 320 000 francs en 1988 et le retard accumulé dans l'indexation du plafond depuis sa création en 1977 aura de la sorte été comblé.

Les allègements fiscaux prévus en faveur des entreprises et que je viens de décrire ont parfois été jugés insuffisants.

Je ferai, tout d'abord observer que la distinction entre les ménages et les entreprises n'est pas toujours convaincante d'un point de vue fiscal et économique. Ainsi le dynamisme des millions d'entreprises personnelles et de petites entreprises est influencé autant par le niveau de l'impôt sur le revenu que par celui de la fiscalité des entreprises.

En outre, l'allègement des charges des entreprises résulte non seulement de mesures fiscales, mais aussi de décisions économiques intervenues récemment, telle la conséquence favorable de la baisse des taux d'intérêt. Je rappellerai aussi les exonérations de charges sociales liées au plan pour l'emploi des jeunes - près de 9 milliards de francs entre juin 1986 et juin 1987. En considérant les seules décisions supportées par le budget de l'Etat, les 11 milliards de francs de réductions d'impôts du budget de 1987, les 9 milliards de francs du plan pour l'emploi des jeunes, et les 5 milliards de francs de la baisse à 45 p. 100 de l'impôt sur les sociétés pour les seuls bénéfices réinvestis, mesure votée par la précédente majorité, ce sont plus de 25 milliards de francs d'allègements de charges dont vont bénéficier, de manière spécifique, les entreprises en moins de deux ans.

Enfin, la baisse des taux d'imposition des revenus des ménages accroîtra l'épargne et donc facilitera le financement des entreprises.

Sixième et dernière question : convenait-il de prévoir un dispositif fiscal particulier en faveur de l'investissement ?

Cette question m'a paru suffisamment importante, du point de vue de la politique tant économique que fiscale du Gouvernement, pour que je lui consacre un développement particulier.

En effet, le Gouvernement n'a pas retenu, dans le projet qui vous est soumis, de dispositif nouveau en faveur de l'investissement.

Deux catégories de mesures étaient envisageables : des aides sectorielles, d'une part, des aides générales, d'autre part. Je voudrais vous indiquer brièvement les raisons qui m'ont conduit à ne retenir ni aide sectorielle, ni aide générale nouvelle pour le budget de 1987.

D'abord, l'aide sectorielle.

Je crois que tout le monde, maintenant, est bien convaincu qu'une aide spécifique et temporaire, à condition qu'elle ne soit pas autre chose que temporaire, bien entendu, présentée comme devant donner un « coup de fouet » à l'investissement, aurait des inconvénients majeurs d'un point de vue économique et financier.

D'un point de vue économique, parce que ce n'est pas à l'Etat de dicter aux entreprises quels doivent être leurs choix dans le domaine des investissements. Ceux-ci doivent être décidés pour des motifs de rentabilité économique et non pour profiter d'allègements fiscaux.

Au demeurant, dans des économies modernes, le concept d'investissement a considérablement évolué. Les investissements de formation, les investissements commerciaux, le choix des modes d'organisation du travail sont des investissements d'une autre nature que les investissements physiques et tout aussi importants pour l'avenir. Or l'évolution de ces investissements est, par nature, déterminée par la rentabilité générale de l'entreprise et non pas par des mécanismes particuliers d'amortissement ou de provision.

Inconvénients d'un point de vue financier, ensuite.

L'analyse du passé permet de constater que l'aide fiscale à l'investissement conduit, fréquemment, à anticiper les programmes d'investissement sans exercer d'action réelle à moyen terme. En outre, une telle aide peut comporter un effet négatif sur la balance commerciale.

En somme, pour être satisfaisant et efficace, un dispositif en faveur de l'investissement devrait prendre la forme d'une aide permanente et générale.

M. Bruno Durlaux. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation. Pourquoi donc ne pas avoir prévu de dispositions nouvelles à ce titre ?

Pour avoir un impact réel, de telles mesures sont nécessairement coûteuses. Par exemple, une majoration d'un point des coefficients d'amortissement dégressif coûte 13 milliards de francs, en régime de croisière, c'est-à-dire à peu près ce que coûte une réduction de 5 points du taux de l'impôt sur les sociétés. Autre exemple : le remboursement immédiat, et non plus sur 10 ans, des créances des entreprises dans le cadre du mécanisme du report en arrière des pertes coûterait 5 milliards de francs.

Des mesures de cette nature me paraissent difficilement réalisables, du moins en leur totalité, dans le calendrier actuel des allègements fiscaux prévus, mais je suis disposé à aller dans le sens souhaité par le président et par le rapporteur général de la commission des finances.

Il ne s'agit pas seulement d'une question de coût budgétaire. Il est, à mon avis, prioritaire de réduire encore davantage le taux de l'impôt sur les sociétés. Cette réduction, au demeurant, est engagée chez un grand nombre de nos partenaires : par exemple, au Royaume-Uni, où le taux maximum de l'impôt sur les sociétés, dans le cadre d'une programmation pluri-annuelle de baisse, sera de 35 p. 100 en 1987 ; la réforme fiscale, récemment adoptée par le Congrès américain, prévoit l'application, aux Etats-Unis, d'un taux maximum de 34 p. 100 en 1987.

La nécessité de maintenir la compétitivité internationale de nos entreprises conduit à fixer comme objectif la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés. C'est la raison pour laquelle il me paraît nécessaire de franchir une nouvelle étape dans le budget de 1988 pour ramener ce taux à 42 p. 100, par exemple.

Telles sont, mesdames et messieurs les députés, les questions que je me suis posées lorsque le ministre délégué et moi-même avons préparé ce projet de budget. Je vous en ai livré les réponses que j'ai voulues directes et franches.

Ce budget est l'élément essentiel de la seconde phase de notre politique économique et financière. Mais il n'en constitue qu'un élément : notre action ne sera menée à bien que si nous la poursuivons parallèlement dans six autres directions.

Première direction : la libéralisation de l'économie. Nous allons porter notre effort, au cours des mois à venir, sur la politique monétaire.

Depuis le début de l'année, la croissance de la masse monétaire a poursuivi sa décelération. Ce résultat, conjugué avec les succès enregistrés dans la lutte contre l'inflation, autorise la suppression de l'encadrement du crédit à compter du 1^{er} janvier prochain. La France rejoindra ainsi les grands pays industrialisés qui pratiquent tous une politique monétaire faisant appel aux mécanismes de marché et non à des techniques administratives.

Ainsi sera rendue aux Français une liberté essentielle dont ils avaient perdu jusqu'à la mémoire : la liberté du crédit.

Mais la suppression de l'encadrement du crédit ne doit pas être comprise comme un relâchement des disciplines monétaires. Celles-ci, qui existent, je le rappelle, dans tous les pays du monde, fussent-ils les plus libéraux, demeurent essentielles.

L'évolution de la masse monétaire continuera à faire l'objet d'une surveillance particulièrement attentive. Le développement des nouveaux marchés de titres ainsi que la déréglementation progressive de l'activité des établissements de crédit justifient qu'à côté de la définition de la masse monétaire que nous avons appliquée cette année et en fonction de laquelle nous continuerons à fixer notre objectif monétaire, une attention spéciale soit également portée à d'autres agrégats - mot utilisé par les techniciens - comme c'est le cas dans la plupart des pays industrialisés. L'instrument principal de la politique monétaire sera l'action sur la liquidité bancaire et sur les taux d'intérêt, à travers de mécanismes de marché plus flexibles et plus concurrentiels. C'est ainsi que le taux du marché à jour le jour pourra, à l'avenir, fluctuer plus librement autour du taux des appels d'offres de la Banque de France.

La suppression de l'encadrement du crédit donnera aux établissements bancaires davantage de souplesse et de responsabilité dans la conduite de leurs opérations. Je souhaite qu'ils en fassent le meilleur usage. Le développement de la

concurrence ne doit pas reléguer au second plan les règles de bonne gestion qui font la sécurité du système bancaire français.

Enfin, j'ai tenu à ce que l'Etat apporte, en 1987 comme en 1986, sa contribution à la stabilité monétaire. En 1986, j'ai décidé de limiter la création monétaire au profit du Trésor à 20 milliards de francs, au lieu des 40 milliards prévus initialement et des 60 milliards atteints en 1985. Grâce à la politique prudente de financement qui a été menée jusqu'à présent, cet objectif sera tenu. En 1987, la création monétaire du Trésor sera ramenée à zéro.

Plusieurs députés du groupe du R.P.R. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation. La deuxième direction concerne la politique des prix et de la concurrence.

La libération des prix - je l'ai dit - sera totale à la fin de l'année. J'ai prévu trois dernières étapes d'ampleur comparable qui seront réalisées dans le courant des mois d'octobre, de novembre et de décembre. C'est ainsi qu'avec méthode, sans tapage, mais avec une détermination sans faille, une révolution tranquille aura été accomplie dans notre pays. Nous aurons rejoint dans deux mois la situation des autres grands pays industrialisés.

Mais la libéralisation des prix ne peut se concevoir sans que, parallèlement, soit assurée la concurrence. L'émulation qui doit exister entre les entreprises doit se conformer à des règles du jeu claires, répondant aux besoins d'un Etat moderne.

Le Gouvernement achève la préparation de l'ordonnance sur le nouveau droit de la concurrence qui, avant la fin du mois de novembre, constituera le nouveau cadre dans lequel évoluera notre économie.

Ne nous y trompons pas : il s'agit d'une réforme fondamentale. Je peux d'ores et déjà vous décrire ses grandes orientations :

Le principe général et irréversible de la liberté des prix sera affirmé ;

En contrepartie, un accent particulier sera mis sur les dispositions permettant d'assurer la transparence des prix et des conditions de vente. Les entreprises doivent être libres, elles doivent pouvoir baisser certains prix, en réajuster d'autres, mais cela doit se faire dans la clarté, de façon que le client puisse juger, comparer et jouer son rôle de régulateur du marché ;

L'arbitraire administratif sera supprimé, notamment dans les enquêtes nécessaires pour faire respecter la règle du jeu. Il n'y aura plus de perquisition qui n'ait été au préalable soumise à l'autorisation du juge ;

Les droits de la défense seront considérablement renforcés dans les procédures concernant les infractions économiques. La règle du débat contradictoire sera généralisée ;

Une autorité indépendante, dotée de larges pouvoirs, sera instituée en matière de concurrence. Elle prendra, à charge d'appel devant le juge, des décisions qui, aujourd'hui, relèvent du ministre de l'économie, qui perdra ainsi un pouvoir de plus ;

Cette autorité sera dotée de moyens de procédure qui permettront de garantir son autonomie : elle aura un pouvoir d'autosaisine et l'assurance que les enquêtes qu'elle prescrira seront effectuées sans délai ;

Enfin, le souhait de voir les infractions à la concurrence dépenalisées sera largement pris en compte.

Cette mutation des règles du jeu économique que représente l'avènement simultané de la liberté des prix et d'un droit moderne de la concurrence est quasi révolutionnaire. Elle permettra de donner aux entreprises la liberté de gestion qui leur est indispensable tout en poursuivant activement la lutte contre l'inflation. Vous le voyez, dans ce domaine comme dans les autres, assainissement et libération vont de pair, et le cap sera maintenu avec constance et fermeté, sans trop de prudence, j'espère.

Troisième direction : l'amélioration des relations entre l'Etat et les contribuables.

J'évoquais tout à l'heure la baisse de l'impôt, qui est la condition première du consentement à l'impôt. Il n'en est pas moins indispensable de renforcer les garanties des citoyens face aux administrations fiscale et douanière. A la suite des conclusions de la commission désignée par le Gouvernement dès le mois d'avril, un premier ensemble de mesures vous est proposé dans le projet de loi de finances pour 1987.

Sans entrer dans le détail de ces dispositions, je citerai la suppression de la procédure dite de rectification d'office, l'octroi automatique de sursis de paiement en cas de réclamation, la généralisation de la mise en demeure avant taxation d'office d'une entreprise, la suppression de la taxation sur les dépenses ostensibles ou notoires, la réforme de la taxation forfaitaire sur la base des éléments du train de vie permettant au contribuable d'apporter la preuve contraire, le rétablissement de l'égalité du contribuable et de l'administration devant le juge, l'obligation de l'autorisation du juge pour les perquisitions en matière douanière et fiscale.

Au total, les neuf mesures qui vous sont proposées réaffirment les grands principes de notre droit, comme, par exemple, l'égalité devant les règles de la preuve, limitent le champ des procédures exorbitantes du droit commun et renforcent les garanties du contribuable en cours de procédure.

J'ajoute qu'au-delà de ce qui est inscrit dans le projet de loi de finances, les conclusions de ce rapport seront traduites dans un projet de loi qui sera déposé avant la fin de la présente session. Cette loi constituera une véritable « charte des droits du contribuable ».

C'est dire que notre ambition ne s'exprime pas seulement en termes économiques : c'est aussi une ambition de société, celle d'une société de liberté et de responsabilité individuelle.

Cette exigence est particulièrement bien retracée dans la quatrième direction que nous allons suivre : celle de la participation.

Dans les années qui viennent, chaque Français va gagner, dans sa vie quotidienne, plus d'initiative et plus de pouvoir face à l'Etat et aux bureaucraties de tous ordres. Laissez-moi vous dire combien je suis heureux de voir notre pays reprendre sa marche vers une société de participation, et combien je suis convaincu qu'aujourd'hui cette action rencontre pleinement l'adhésion des Français.

M. Arnaud Lopercq. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation. Cette conviction, que nous avons héritée du général de Gaulle et de Georges Pompidou, je l'ai faite mienne depuis longtemps et je suis fier de participer à un gouvernement qui s'efforce de la mettre en œuvre. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

Les deux ordonnances sur la participation prises en application de la loi d'habilitation du 2 juillet 1986 seront examinées par le conseil des ministres dès demain.

La première modifiera la législation sur les sociétés commerciales afin de permettre aux sociétés qui le désirent d'avoir des représentants élus des salariés à leur conseil d'administration. A l'initiative du conseil d'administration, l'assemblée générale des actionnaires pourra librement décider que des administrateurs élus par les salariés s'ajoutent aux membres du conseil d'administration dans la limite du tiers de ceux-ci. Mais ce sera une décision libre.

La deuxième ordonnance concernera la participation financière et l'actionariat des salariés. Ses objectifs seront particulièrement adaptés aux circonstances actuelles, car il importe d'associer les salariés à la vie de l'entreprise et, d'autre part, le développement de l'actionariat des salariés s'accorde parfaitement avec le processus de privatisation.

Le parti retenu dans l'ordonnance sera de prendre appui sur les mécanismes existants, qui seront substantiellement simplifiés, améliorés et enrichis.

Une plus grande place sera donnée à la politique contractuelle dans l'entreprise afin de permettre aux partenaires sociaux de fixer librement les conditions de mise en œuvre de l'intéressement ou de la participation.

Les autorisations administratives préalables, prévues par les textes actuels, seront supprimées et remplacées par quelques règles simples fixées dans le texte même de l'ordonnance.

Par ailleurs, plusieurs mesures incitatives sont de nature à relancer les mécanismes existants, qu'il s'agisse de l'intéressement des salariés ou de la participation aux résultats de l'entreprise.

Un effort substantiel sera consenti en faveur de la formation d'une épargne salariale par la relance des plans d'épargne d'entreprise.

Cette ordonnance renforcera l'actionariat du personnel puisque l'aide financière de la société employeur sera substantiellement augmentée lorsque l'épargne salariale sera

investie en titres de l'entreprise ; enfin, le rabais consenti à ses salariés par une entreprise pour l'achat de ses actions pourra aller jusqu'à 20 p. 100.

Cinquième direction : la mise en œuvre du programme de privatisation, complément naturel de notre politique de participation.

Il s'agit d'un programme ambitieux : la liste des soixante-cinq entreprises comprend en effet nos principales entreprises industrielles, les trois principales compagnies d'assurances et l'essentiel de nos banques, dont trois sont classées parmi les quinze premières du monde. De par sa diversité et son ampleur, ce programme est sans équivalent.

Mais ce programme fait preuve en même temps d'un grand réalisme : échelonné sur cinq ans, il augmentera de 50 p. 100 la capitalisation boursière de la place de Paris. Cela devrait contribuer à faire de Paris une grande place financière internationale. Cette progression ne soulève pas de difficulté : sur les huit premiers mois de 1986, les émissions publiques d'actions ont d'ores et déjà dépassé 43 milliards de francs, contre 19 milliards de francs pour toute l'année 1985.

Nous sommes donc réalistes dans nos ambitions.

Ce programme de privatisation se veut également exemplaire.

L'exemplarité dans ce domaine, cela veut dire tout d'abord la transparence. Les opérations de privatisation seront irréprochables, c'est-à-dire qu'elles ne privilégieront aucun acquéreur et qu'elles respecteront les intérêts patrimoniaux de l'Etat.

Mais, plus largement, la privatisation sera l'occasion pour le Gouvernement de développer un vaste actionariat populaire, grâce aux avantages consentis aux petits porteurs.

Enfin, le Gouvernement souhaite également développer, à l'occasion des privatisations, l'actionariat des salariés qui n'a rencontré jusqu'à présent en France qu'un succès trop limité. L'objectif est que 10 p. 100 du capital de chaque entreprise privatisée soient réservés en priorité aux salariés de l'entreprise, et à des conditions préférentielles.

Pour la mise en œuvre des privatisations, en six mois, un important travail de préparation a déjà été accompli.

La « commission de privatisation », qui comprend sept experts indépendants chargés d'évaluer les entreprises, a été officiellement installée au mois de septembre. Elle a déjà été amenée à rendre un avis public sur l'opération de cession de 11 p. 100 du capital d'Elf Aquitaine.

Le calendrier des trois premières grandes entreprises privatisables - Saint-Gobain, Paribas, A.G.F. - a été mis au point puis annoncé publiquement. Pour chacune de ces trois opérations, un « comité de pilotage » est en place. Il coordonnera les opérations jusqu'à la mise sur le marché des titres.

Enfin, des appels d'offres ont été lancés afin que soient désignés les banques conseils et les cabinets d'audit qui aideront l'Etat à préparer la privatisation de ces trois entreprises.

Le Gouvernement est confiant dans la réussite des opérations qui ont été décidées et annoncées. La réussite de la cession récente d'une partie des actions détenues par l'Etat dans Elf renforce notre confiance. Et je me réjouis en particulier qu'à cette occasion 300 000 actionnaires nouveaux soient devenus propriétaires d'une partie du capital d'une de nos plus belles entreprises. Les particuliers auront au total, dans cette opération, souscrit 60 p. 100 des titres mis sur le marché à la destination d'investisseurs français.

La privatisation constitue, à nos yeux, l'occasion historique d'intéresser tous les Français à la propriété et donc à la gestion et à l'avenir de leurs grandes entreprises.

Sixième direction enfin : l'épargne ; elle fera l'objet d'un projet de loi que le Gouvernement a l'intention de présenter au cours des prochaines semaines.

Le développement de l'épargne est en effet capital pour notre économie. Il est le moteur de la croissance et de l'investissement, la condition d'un équilibre durable de nos comptes extérieurs. Il est donc du devoir de l'Etat de l'encourager et de l'orienter vers les activités productives à travers les mécanismes modernes de notre économie de marché.

Sans entrer dans les détails, je me borne à indiquer que la loi sur l'épargne sera notamment l'occasion de favoriser la participation des salariés de l'entreprise à la constitution de ses fonds propres et, dans certains cas, au rachat de son capital. Elle comprendra des dispositions en faveur des

options de souscription ou d'achat d'actions et une amélioration du dispositif relatif au rachat d'entreprises par leurs salariés.

Elle permettra enfin de favoriser la constitution d'une épargne en vue de la retraite, avec pour objectif non seulement de compléter les régimes de retraite par répartition, mais également de contribuer à l'augmentation de l'épargne nette des ménages.

Au total, monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, quels résultats pouvons-nous attendre de notre politique économique en 1987 ?

Nous avons trois objectifs majeurs qui sont étroitement liés.

D'abord, annuler, voire inverser l'écart de hausse des prix avec nos principaux partenaires.

En second lieu, rejoindre, grâce à ce recul de la hausse des prix et au dynamisme retrouvé des exportations et des investissements, le taux de croissance moyen des grands pays industrialisés.

Enfin, faire en sorte que la France redevienne en 1987 créatrice nette d'emplois.

Je reprends successivement chacun de ces trois objectifs.

La hausse des prix, tout d'abord.

Nous avons, dans ce domaine comme dans plusieurs autres, déjà obtenu de premiers résultats, ainsi que je l'ai souligné tout à l'heure. Mais nous ne devons pas relâcher l'effort : le maintien de la compétitivité de nos entreprises à l'intérieur comme à l'extérieur exige que le ralentissement de la hausse des prix se poursuive. C'est pourquoi les principaux instruments de notre politique économique : politique salariale, politique budgétaire, politique monétaire, seront tout entiers tendus vers la réalisation de notre objectif de hausse des prix pour 1987, c'est-à-dire 2 p. 100 en moyenne par rapport à 1986. Compte tenu d'une prévision de hausse de 2,4 p. 100 en moyenne pour nos huit principaux partenaires, notre hausse des prix serait ainsi inférieure à la leur. Le Fonds monétaire international prévoit d'ailleurs, pour sa part, un glissement des prix à la consommation en France en 1987 plus faible que celui de la République fédérale d'Allemagne.

Le succès dans la lutte contre la hausse des prix nous permettra d'assurer le maintien de notre compétitivité. Notre économie et, plus particulièrement, nos entreprises exportatrices profiteront ainsi pleinement de la reprise de la demande mondiale adressée à la France. Tous les efforts du Gouvernement, et notamment ceux de M. Michel Noir, ministre délégué chargé du commerce extérieur, vont dans ce sens.

Nous pourrions atteindre alors notre second objectif : rejoindre le taux de croissance moyen de nos principaux partenaires. Je vous rappelle que, ces dernières années, notre croissance avait été inférieure de moitié à cette moyenne. Elle n'avait même représenté que moins du tiers de la croissance américaine.

Cette reprise de la croissance, nous l'atteindrons non seulement grâce au dynamisme retrouvé de nos exportations, mais encore grâce à la reprise de nos investissements. Ceux-ci seront en effet favorisés par l'accroissement de la demande, en particulier externe, et par l'amélioration très importante de la rentabilité des entreprises ; leur taux de marge et leur taux d'épargne devraient retrouver des niveaux inconnus depuis les années précédant le premier choc pétrolier, grâce notamment à la baisse des charges fiscales, sociales et financières que nous avons mise en œuvre et que nous poursuivrons.

J'en viens enfin à l'emploi, car c'est lui qui est l'objectif premier de notre politique, c'est lui qui donne son sens à toute notre action.

Toutes les mesures que nous avons prises, et celles que nous allons prendre, ne produiront pas leur plein effet immédiatement. Mais, je l'ai souligné tout à l'heure, nos premiers résultats sont encourageants. Il est probable qu'en 1986 le solde entre les créations et les suppressions d'emplois sera nul. Dès 1987, notre économie créera plus d'emplois qu'il n'en sera détruit, et je suis convaincu que cette amélioration commencera à se faire sentir de façon tangible dès le milieu de l'année 1987.

Je suis donc confiant pour l'avenir. Il reste nécessaire d'accompagner notre politique de redressement économique pour l'emploi par des mesures sociales en faveur des chômeurs. De telles mesures ne sont pas contradictoires avec notre stra-

tégie économique. Elles sont en réalité complémentaires. Le ministre des affaires sociales, M. Philippe Séguin, et moi-même agissons ensemble, dans la même direction.

Je l'ai déjà dit et je le répète aujourd'hui : il n'y a pas de fatalité du chômage. A chacun de faire preuve de dynamisme pour participer au développement de l'emploi ; les initiatives des responsables politiques et économiques dans de nombreux départements, pour rechercher toutes les solutions et pour informer et sensibiliser les chefs d'entreprise sont exemplaires de ce point de vue. Je tiens à rendre hommage tout particulièrement, à ce sujet, à l'action qui est menée par M. Georges Chavanes, et je souhaite que les initiatives se multiplient, de façon à donner toute l'ampleur souhaitable à cette action.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, lorsque je m'efforce de la réduire à l'essentiel, il me semble que notre politique repose sur trois piliers. C'est une politique de liberté économique, c'est une politique de sagesse financière, c'est une politique de participation. Voilà la tâche que nous nous sommes fixée.

Cette tâche est celle du Gouvernement tout entier, animé par le Premier ministre ; c'est celle de l'ensemble de la majorité.

L'œuvre que nous accomplissons est à la fois indispensable et immense.

Elle est indispensable parce que, dans bien des domaines, il ne s'agit que de permettre à notre pays de trouver ou de retrouver les règles normales du jeu économique, celles qui sont habituelles aux grands pays industrialisés. C'est vrai des prix, c'est vrai de la concurrence, c'est vrai des changes, c'est vrai de la monnaie et du crédit.

Mais cette œuvre, en même temps, est immense. Notre pays, pour des raisons complexes et qui trouvent probablement leurs racines dans son histoire récente ou ancienne, était en grand retard par rapport aux autres, engoncée dans des réglementations et des contraintes partout ailleurs disparues depuis longtemps. Le seul fait de rattraper ce retard nous a conduits à concevoir et à mettre en œuvre le plus important programme de libéralisation de l'économie qui ait jamais été engagé dans un grand pays industrialisé.

Ce dessein, je le crois, est aujourd'hui bien compris et apprécié par les Français. Sans cette compréhension, sans cette participation de tous à l'œuvre commune, rien ne saurait être entrepris. Avec elles, tout devient possible.

Voilà pourquoi, mesdames et messieurs les députés, je suis confiant dans le jugement que vous voudrez bien porter sur le projet de loi de finances pour 1987 que j'ai eu l'honneur de vous présenter aujourd'hui. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

Rappel au règlement

M. Jean-Claude Martinez. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. Philippe Auberger. Encore lui !

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Martinez, pour un rappel au règlement.

M. Jean-Claude Martinez. Mon intervention se fonde sur l'article 52, alinéa 2, du règlement.

J'admire la sérénité de M. le ministre d'Etat, qui a paru n'être ni dérangé ni perturbé par un incident sans trop grande gravité, certes, mais révélateur du désordre qui s'installe dans notre société, que d'aucuns voudraient pluriethnique ou multiculturelle. Par des tracts jetés il y a quelques instants au sein même de l'hémicycle, rédigés au demeurant dans un français approximatif, et qui ne visaient pas les diri-

geants du Front national mais les plus hautes personnalités du groupe parlementaire socialiste, la représentation nationale est invitée à choisir entre M. Chadli et M. Ben Bella.

Monsieur le président, deux constatations s'imposent.

D'abord, le rétablissement des visas, demandé par mon groupe en juin dernier et que le Gouvernement avait peut-être imprudemment refusé, est une mesure tardive mais qui s'impose dans les faits. Ils sont déjà là, mes chers collègues, les intrus qui viennent, jusque dans nos rangs, déranger nos votes et nos débats ! *(Rires et exclamations sur divers bancs.)*

Sans doute, une enquête va-t-elle être ouverte, comme il est de droit, comme il est de tradition. Ces tracts étaient d'ailleurs signés. Ils portaient une adresse. Il ne sera pas difficile de déterminer les commanditaires et de savoir qui a introduit les agitateurs, les perturbateurs, dans le Palais.

Je ne doute pas, monsieur le président, de votre volonté inflexible de nous protéger, mais je vous demande, mes chers collègues, de voter les lois qui nous protégeront. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Front national [R.N.].)*

M. Pierre Pascalon. Quel cinéma !

M. le président. Mon cher collègue, ce qui s'est passé tout à l'heure montre bien que les précautions qui ont été prises sont bonnes.

Depuis la rentrée parlementaire, en effet, lorsque des visiteurs demandent à entrer au Palais-Bourbon et à assister aux séances, la personne qui les introduit doit donner son identité et les intéressés doivent laisser leur carte d'identité à l'entrée, ce qui permet de connaître leurs nom et adresse.

Par ailleurs, vous avez pu constater que le renforcement de la surveillance dans les tribunes a donné d'excellents résultats, puisque le discours de M. le ministre d'Etat n'a été perturbé en rien. Je ne saurais que le féliciter du courage tranquille dont il a fait preuve. *(Rires et applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

M. Charles Ehrmann. « La séance continue ! »

M. le président. En effet, la séance a pu continuer dans la sécurité la plus absolue.

M. Philippe Auberger. Le Gouvernement a la force tranquille pour lui ! *(Sourires.)*

M. le président. Cela dit, il n'est malheureusement pas possible de donner la parole à l'orateur qui doit défendre la question préalable, puisque la conférence des présidents doit se réunir à dix-neuf heures dix.

La suite de la discussion est donc renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion générale du projet de loi de finances pour 1987 n° 363 (rapport n° 395 de M. Robert-André Vivien, 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 quarante.)

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

LOUIS JEAN